APÊNDICE
AO
DIÁRIO DA REPÚBLICA

PREÇO: *6904$00*

14 de Agosto de 1996

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Decisões proferidas pela 1.ª Secção (Contencioso Administrativo) Decisões em subsecção durante o 1.º trimestre de 1993

Acórdão de 5 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Prejuízo de difícil reparação.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A suspensão da eficácia do acto contenciosamente impugnado depende da verificação cumulativa dos três requisitos impostos pelas alíneas a) a c) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

2 — A execução do acto é causa de prejuízo dificilmente reparável — requisito da primeira dessas alíneas — quando, a não ser decretada a suspensão de eficácia, o posterior êxito no recurso seja insusceptível de, em execução de julgado, conduzir à reconstituição da situação que existiria se a ilegalidade não tivesse sido cometida.

3 — Não reveste essas características a execução de acto homologatório de classificação em que, anulado o acto, nada, em princípio, obsta à reconstituição de carreira e, com data, à colocação do interessado na situação em que estaria se não tivesse sido indevidamente preterido.

Recurso n.º 31 433, em que são recorrente Fernanda Lança da Costa Cascaes Guiné e recorridos o Secretário de Estado do Tesouro e outros. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Cruz Rodrigues.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Fernanda Lança da Costa Cascaes Guiné requereu a suspensão da eficácia do despacho n.º 967/92-XII, de 15 de Outubro de 1992, do Sr. Secretário de Estado do Tesouro.

Alegou, para o efeito, que:

Por aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 28, de 9 de Dezembro de 1991, foi aberto concurso interno geral de acesso, para preenchimento de nove lugares de técnico superior de 1.ª classe do quadro de pessoal dos Serviços Centrais da Direcção-Geral do Tesouro;

A requerente candidatou-se e na lista de classificação final homologada por despacho de 11 de Junho de 1992, do Sr. Director-Geral do Tesouro, ficou classificada em 26.º lugar, pelo que desse despacho interpôs recurso hierárquico necessário para a autoridade requerida, que, por decisão de 15 de Outubro de 1992, lhe negou provimento;

O despacho de 15 de Outubro de 1992 enferma de dois vícios de forma por inobservância de formalidades legais, de irregularidades e vícios susceptíveis de levar à anulação do acto do júri e ainda da violação de lei e desvio de poder;

Da execução imediata daquela decisão resultarão muito provavelmente prejuízos de difícil reparação para a requerente, tanto de ordem moral como patrimonial, pois, quando, como se espera, o acto vier a ser anulado, já estarão ocupadas todas as vagas postas a concurso e até aquelas que eventualmente venham a verificar-se no prazo previsto no aviso do concurso, havendo sérias probabilidades de não ser então possível a reintegração natural da esfera jurídica da requerente;

Da suspensão de eficácia não advirá lesão para o interesse público, e muito menos «grave», uma vez que as funções que os ora graduados na lista vêm exercendo serão as mesmas que exercerão com o preenchimento dos lugares em causa;

Também não advirão prejuízos para os classificados em situação de poderem ser já providos, dado que estão exercendo funções de dirigentes ou nomeados interinamente técnicos superiores de 1.ª classe;

Finalmente, a interposição do recurso contencioso é legal e ainda está em tempo para ser efectuada;

Deve assim ser decretada a suspensão de eficácia do despacho de 15 de Outubro de 1992.

A autoridade requerida e os requeridos particulares Maria Fernanda Joanaz da Silva Martins e outros (fl. 90) sustentam que se não mostra preenchido qualquer dos requisitos das alíneas *a*) a *c*) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), pelo que a pretensão não deve ser acolhida.

Os requeridos particulares João António dos Santos Silva Rodrigues e Maria Cristina Rodrigues de Vilhena e Veiga defendem que todos esses requisitos estão satisfeitos, pelo que deve ser ordenada a suspensão de eficácia.

O digno magistrado do Ministério Público pronuncia-se no sentido de que a requerente não alega factos susceptíveis de integrar a previsão das alíneas *a*) e *b*) do n.º 1 do artigo 76.º, devendo por isso ser indeferido o pedido.

Sem vistos, vem o processo à conferência.

Cumpre decidir.

Determina o n.º 1 do artigo 76.º da LPTA que a suspensão da eficácia do acto recorrido é concedida pelo tribunal quando se verifiquem os seguintes requisitos:

a) A execução do acto cause provavelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso;

b) A suspensão não determine grave lesão do interesse público;

c) Do processo não resultem fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso.

É cumulativamente a exigência destes requisitos, o que implica que a não satisfação de um deles desde logo conduza ao desatendimento da pretensão.

Da verificação do primeiro deles se averiguará em termos de probabilidade ou razoabilidade, segundo a experiência comum e de acordo com a normalidade das coisas, utilizando, para o efeito, os elementos de facto alegados pelo requerente.

É a este que compete a alegação de factos susceptíveis de levar à convicção de que a execução do acto provavelmente causará prejuízos ao requerente e que estes são dificilmente reparáveis, tendo em conta que só são de qualificar como tal aqueles danos que o eventual êxito no recurso se mostre incapaz de remover ou que com dificuldade virá a reparar.

É a viabilidade da reconstituição da situação que existiria se a ilegalidade não tivesse sido cometida que a suspensão da eficácia do acto visa assegurar, daí advindo que a sua utilização só se justifica quando, de acordo com a experiência comum, seja de prever que a posterior anulação do acto administrativo não terá a virtualidade, ainda que em execução de julgado, de restabelecer essa situação.

Toda esta indagação tem como pressuposto a presunção de legalidade do acto, sendo, por isso, para este efeito, irrelevante a arguição de quaisquer vícios, que só no recurso tem utilidade e é mesmo essencial.

Por outro lado, a eventual anulação da decisão recorrida, uma vez que se trata de classificação em concurso, tem como efeito a reconstituição de carreira. Se, por efeito da anulação e em execução de julgado, a requerente vier a ser classificada num dos nove primeiros lugares, necessariamente irá ocupar uma das vagas, assim vendo satisfeita a pretensão tida em vista com a candidatura ao concurso.

Daqui decorre que o único dano apontado como efeito provável da execução do acto não pode ser qualificado como de difícil reparação.

Não preenchido assim o requisito da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º citado e considerando o carácter cumulativo atrás referido, a suspensão não é de ordenar.

Pelo exposto, indeferem o pedido formulado. Custas pela requerente, com a taxa de justiça de 15 000$.

Lisboa, 5 de Janeiro de 1993. — *José da Cruz Rodrigues* (relator) — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca — Manuel Nunes Ferreira.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 5 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Grave lesão do interesse público.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A suspensão da eficácia do acto contenciosamente impugnado só é de conceder quando cumulativamente se

mostrem preenchidos os requisitos das alíneas a) a c) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

2 — Atenta gravemente contra a dignidade da instituição hospitalar em que trabalha o médico que, no local de serviço, durante o serviço de atendimento de doentes e na presença destes, agride e injuria um outro médico ali em actividade.

3 — A suspensão da eficácia do acto que, com fundamento nesses factos, disciplinarmente o puniu, determinaria grave lesão do interesse público e, por isso, não é de ordenar.

Recurso n.º 31 464-A, em que são recorrente o Dr. Carlos Alberto Ramos Pereira e recorrido o Secretário Regional dos Assuntos Sociais do Governo Regional da Madeira. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Cruz Rodrigues.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

O Dr. Carlos Alberto Ramos Pereira vem, por apenso ao respectivo recurso, requerer a suspensão da eficácia do despacho de 22 de Outubro de 1992, do Sr. Secretário Regional dos Assuntos Sociais da Madeira, que, na sequência de processo disciplinar, o puniu com a pena de dois anos de inactividade.

Alega que:

Desempenha as funções de assistente hospitalar de cuidados intensivos em regime de dedicação exclusiva e, portanto, não dispõe de consultório médico onde possa exercer clínica privada;

Não exerce outro cargo remunerado nem dispõe de quaisquer outros rendimentos, pelo que a execução imediata do acto lhe acarretará dificuldades extremas no tocante ao provimento das suas necessidades, até as mais elementares, pondo em risco a sua própria sobrevivência;

A execução referida, com toda a probabilidade, lhe causará grave prejuízo, que é de difícil reparação;

As circunstâncias do caso revelam a inexistência de lesão grave para o interesse público no deferimento do pedido de suspensão;

É que os factos objecto de procedimento disciplinar foram praticados em 26 de Maio de 1992 e, de então para cá, isto é, nos quase seis meses subsequentes, o requerente tem-se mantido ininterruptamente ao serviço no hospital, sem perturbar a sua organização e regular funcionamento ou prejudicar a sua imagem, como bem o atesta a circunstância de não ter sido suspenso preventivamente, mas tão-só prescindida a sua colaboração no banco de urgência;

Verifica-se também o requisito negativo da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), pelo que o pedido de suspensão deve ser atendido.

Responde a autoridade requerida que os prejuízos invocados, decorrentes da simples privação do vencimento, são quantificáveis, logo susceptíveis de reparação.

De qualquer modo, acrescenta, nada impede o requerente, liberto, como fica, das restrições decorrentes do regime de dedicação exclusiva, de, entretanto, exercer clínica privada, assim auferindo meios necessários ao seu sustento.

Em seu entender, a gravidade dos factos que conduziram à punição leva a que se tenha como gravemente lesiva do interesse público a suspensão pretendida.

O digno magistrado do Ministério Público pronuncia-se no sentido de que se mostram preenchidos os requisitos das alíneas *a*) a *c*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, pelo que deve ser deferido o pedido de suspensão.

Sem vistos, vem o processo à conferência.

Cumpre decidir, tendo, para o efeito, presentes os factos seguintes:

O requerente é médico, desempenhando as funções de assistente hospitalar de cuidados intensivos, em regime de dedicação exclusiva, no Hospital Cruz de Carvalho, na Região Autónoma da Madeira;

Pela 1 hora e 30 minutos de 26 de Maio de 1992, na sala de triagem de doentes do sexo feminino, no Banco de Urgência do referido hospital, na presença de doentes, dirigiu-se ao médico do internato complementar Dr. Miguel Jardim Homem Costa, chamando-o «incompetente» e afirmando que, «se estivesse no seu júri de exame, o reprovava»;

Pouco depois da 1 hora e 30 minutos desse dia, num corredor do Banco de Urgência, agarrou o colarinho da bata do Dr. Homem Costa, com o intuito de o persuadir a entrar num gabinete junto da casa de banho;

Dentro desse gabinete, agrediu várias vezes a pontapé e à bofetada o Dr. Homem Costa, a quem deu também empurrões que o fizeram cair ao chão por duas vezes;

Ainda nesse gabinete, disse ao Dr. Homem Costa que «lhe partia o focinho e que ele era um homem morto»;

Mais tarde, pelas 9 horas, à saída do Banco de Urgência, disse ao Dr. Homem Costa que não falava com merdas de internos como ele;

Com base nestes factos, foi o arguido considerado autor de quatro infracções à alínea *a*) do n.º 2 do artigo 26.º do Estatuto Disciplinar e de uma à alínea *d*) do n.º 2 do artigo 23.º do mesmo diploma, pelas quais foi, por despacho de 22 de Outubro de 1992, do Secretário Regional para os Assuntos Sociais, atendendo às atenuantes provadas, condenado na pena de inactividade por dois anos.

Os factos apontados são, neste processo, de dar como assentes, na medida em que tidos como provados pelo acto punitivo, que goza da presunção de legalidade com a inerente presunção de veracidade dos respectivos pressupostos de facto, que aqui não pode ser posta em causa.

É, pois, a partir deles que se há-de apurar da verificação dos requisitos das alíneas *a*) a *c*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

Dispõe este preceito que a suspensão da eficácia do acto recorrido é concedida pelo tribunal quando se verifiquem os seguintes requisitos:

a) A execução do acto cause provavelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso;

b) A suspensão não determine grave lesão do interesse público;

c) Do processo não resultem fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso.

Tal como a disposição inculca, de acordo com a interpretação que dela o tribunal uniformemente vem fazendo, é cumulativa a exigência destes requisitos, o que implica que a não satisfação de um deles desde logo conduza ao inêxito da pretensão.

No caso presente, estamos perante conduta que foi havida como integrando uma infracção ao n.º 2, alínea *d*), do artigo 23.º e quatro

infracções à alínea *a*) do n.º 2 do artigo 26.º do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

A estas últimas infracções correspondem as penas de demissão e de aposentação compulsiva, o que levou o instrutor a propor no relatório final a aplicação da segunda, por a ter como adequada.

E só porque foram acentuadamente valorizadas as circunstâncias atenuantes, com especial relevo para os antecedentes do arguido, é que a este veio a ser aplicada a pena do escalão imediatamente inferior, ainda assim graduada no máximo.

A pena imposta é, apesar de tudo, das mais graves de entre as previstas no artigo 11.º do referido Estatuto, o que bem demonstra o grau de censurabilidade do procedimento sancionado.

Mas, independentemente da gravidade da pena imposta, há que acentuar que os factos em causa se apresentam, objectivamente, revestidos de um desvalor que não pode ser minimizado.

Vem o tribunal admitindo, como princípio, a susceptibilidade de suspensão de eficácia do acto punitivo ainda quando imponha pena de carácter expulsivo. Tudo está em saber qual a natureza dos factos que conduziram à punição.

Ora, no caso em análise, a conduta do arguido é gravemente atentatória da disciplina da função. Injuriar por palavras e agredir fisicamente um colega no local de serviço, no decurso do serviço público de assistência hospitalar e na presença de doentes aguardando assistência no Banco de Urgência é por si bastante para pôr em causa a dignidade da instituição e a imagem de serenidade e de compostura que esta deve ter perante o público em geral e, em particular, em face dos utentes.

O regresso do arguido ao serviço e a sua permanência nele durante o período em que se indaga da legalidade do acto punitivo necessariamente acentuaria o efeito negativo das ocorrências, para além de poder dar a todos em geral e em especial aos outros médicos e ao restante pessoal em serviço no hospital uma ideia de tolerância e até de lassidão de todo incompatível com a firmeza dos princípios por que a Administração deve reger-se.

Contra isto, de pouco vale argumentar com o facto de o arguido ter permanecido em actividade até que o processo disciplinar foi concluído. É que não é idêntica a situação no período em que se procede à averiguação dos factos e no momento posterior à punição.

A isto acresce que, embora não suspenso preventivamente, o arguido foi, apesar de tudo, afastado do serviço de urgências, exactamente aquele em que se desenrolou a sua conduta.

Do que vem sendo dito resulta que a suspensão pretendida determinaria grave lesão do interesse público.

Deste modo, não satisfeito o requisito negativo da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º citado, a pretensão formulada tem de improceder, independentemente da análise dos demais requisitos, atento o carácter cumulativo atrás referido.

Pelo exposto, indeferem o pedido de suspensão de eficácia e condenam nas custas o requerente, fixando a taxa de justiça em 15 000$.

Lisboa, 5 de Janeiro de 1993. — *José da Cruz Rodrigues* (relator) — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca — Manuel Nunes Ferreira.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 7 de Janeiro de 1993.

Recurso n.º 31 434, em que são recorrente João António dos Santos da Silva Rodrigues e recorrido o Secretário de Estado do Turismo. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Payan Martins.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

João António dos Santos da Silva Rodrigues, casado, funcionário público, residente na Urbanização Pimenta e Rendeiro, 216, rés-do-chão-A, Massamá, Queluz, propondo-se vir impugnar contenciosamente o Despacho n.º 967/92-XII, de 15 de Outubro de 1992, do Sr. Secretário de Estado do Tesouro, veio formular, nos autos, pedido incidental de suspensão da eficácia do mesmo. Com pertinência ao pedido em apreço alegou:

«14.º Serão desde já colocados, se não for decretada a suspensão da eficácia do despacho, como técnicos superiores de 1.ª classe os nove primeiros classificados, [. . .], não havendo assim possibilidade de o ora recorrente o ser, ficando-lhe obstruído o acesso àquela categoria, que fica totalmente ocupada e ainda;

15.º Consequentemente, às outras categorias superiores de sua carreira, donde, como se compreenderá, resultarão para o requerente prejuízos morais e materiais inquantificáveis.

Na verdade,

16.º Não sendo suspensa a eficácia do despacho em causa, daí resultarão, muito provavelmente, prejuízos de difícil reparação para o requerente, tanto de ordem moral como patrimonial, pois, quando, como se espera, o acto vier a ser anulado, já estarão ocupadas todas as vagas postas a concurso, havendo sérias probabilidades de não ser então possível a reintegração natural da esfera jurídica do requerente.

17.º Por outro lado, da sua suspensão não advirá qualquer lesão para o interesse público, e muito menos 'grave', uma vez que as funções que os ora graduados na lista vêm exercendo serão as mesmas que exercerão com o preenchimento dos lugares em causa.

Aliás,

18.º Também não advirão prejuízos para os classificados no concurso em situação de poderem ser já providos, dado que estão exercendo funções de dirigentes ou nomeados interinamente técnicos superiores de 1.ª classe.

19.º Finalmente, e como resulta do invocado no artigo 8.º desta petição, a interposição do recurso contencioso é legal e ainda está em tempo para ser efectuado, pois tomou conhecimento do despacho cuja suspensão vem requerida em 26 de Outubro de 1992, através do ofício n.º 32 931, de 22 de Setembro (documento n.º 5).»

2 — Notificados o requerido Sr. Secretário de Estado do Tesouro e os 14 recorridos particulares, identificados na petição deste procedimento incidental, nos termos e para os fins do n.º 2 do artigo 78.º da LPTA, vieram:

A) O Sr. Secretário de Estado do Tesouro nos termos de sua resposta de fls. 197-202 dos autos, que se dá por totalmente reproduzida, dizer que, no caso, o requerente não sofrerá, pela execução do acto impugnado, prejuízos de difícil reparação, mas que aquela pretendida

suspensão de eficácia, obstando ao preenchimento dos quadros e à normal organização dos serviços, determinará grave lesão do interesse público. Deste modo o requerido, por não ocorrerem os requisitos das alíneas *a*) e *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, pronuncia-se no sentido do indeferimento do pedido incindental de suspensão de eficácia em apreço;

B) Dos recorridos particulares notificados, responderam Maria Fernanda Gomez da Silva Martins, Ana Paula Costa Carreira, Fortunato Vaz Rodrigues e Cristina Maria Pereira Branco Mascarenhas Vieira de Sampaio, todos identificados a fls. 11-12 dos autos, os quais, nos termos de sua resposta de fls. 120-143 dos autos, que se dá por integralmente reproduzida, se pronunciam, por se não verificar nenhum dos requisitos das alíneas *a*) a *c*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, pelo indeferimento do pedido de suspensão de eficácia formulado nos autos.

3 — O Ex.mo Magistrado do Ministério Público, exarou o seguinte douto parecer:

«Não sendo possível, em sede de processo de suspensão de eficácia do acto administrativo, apreciar a sua legalidade, há apenas que, presumindo aquela, verificar se estão reunidos os requisitos do artigo 76.º, n.º 1, da LPTA, face aos elementos que, atenta a natureza do processo, foi possível coligir.

Nesta perspectiva, desde logo se verifica que o requerente não alega quaisquer factos que convençam no sentido de que possa provavelmente sofrer prejuízos de difícil reparação.

De facto, se vier a obter, por via do recurso contencioso do acto, a anulação deste e uma graduação que lhe permita ser nomeado para as vagas a que se refere o aviso de abertura de 9 de Dezembro de 1991, então terá direito a ver reconstituída a sua carreira como se não tivesse ocorrido o acto anulado.

Os eventuais prejuízos são, portanto, perfeitamente reparáveis.

Não se verifica pois o requisito da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA e também se não verifica o requisito da alínea *b*), atento o alegado nessa matéria pela autoridade recorrida.

O preenchimento dos quadros e a normal organização dos serviços não suporta, sem grave lesão do interesse público que visam realizar, demoras como as que a suspensão acarretaria.

Termos em que somos de parecer que é de indeferir o pedido de suspensão de eficácia do acto impugnado.»

4 — Nos termos do n.º 4 do artigo 78.º da LPTA vêm os autos à conferência, dos juízes adjuntos, para conhecer e decidir.

4.1 — Conhecendo.

4.1.1 — Liminarmente dir-se-á que no pedido de suspensão da eficácia de acto administrativo contenciosamente impugnado ou de que se pretende recorrer, o tribunal tem de partir, como é jurisprudência uniforme, da legalidade, presumida *juris et de jure,* daquele acto, presunção que se estende aos pressupostos de facto e de direito em que o mesmo se baseou.

Esta presunção é o corolário lógico do princípio da «execução prévia» que assiste a aqueles actos, pois, como é sabido a lei, em regra, dá às decisões da Administração força obrigatória que os particulares tem de acatar sob pena de, sem necessidade de sentença judicial, aquela poder impor coercivamente o que decidiu. A discussão pode seguir nos tribunais, mas, em princípio, o recurso não suspende a executoriedade do acto administrativo [v., no sentido do exposto, Prof. Marcello Caetano, *Manual,* tomo I, fls. 15-16, 10.ª ed., reimpressão, Acórdãos de 24 de Julho de 1991, no recurso n.º 29 630 e de 9 de Setembro de 1992, no recurso n.º 31 093]. O que hoje resulta v. g., do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa. Assim, foram perfeitamente vãos os esforços do requerente João Silva Rodrigues em demonstrar a ilegalidade do acto recorrido, como vãos foram também os esforços de sinal contrário da autoridade requerida e dos requeridos particulares em defenderem a estrita legalidade daquele acto.

Aqui tem de se presumir — sem possibilidade de discussão — a legalidade do Despacho n.º 967/92-XII, de 15 de Novembro, de que se pede a suspensão de sua eficácia.

4.1.2 — Para ser possível a decretação da suspensão de eficácia de acto administrativo contenciosamente recorrido ou recorrível é necessário se verifiquem cumulativamente os requisitos positivo e negativos previstos nas alíneas *a*), *b*) e *c*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, ou seja: *requisito positivo,* que a execução do acto cause provavelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso; *requisitos negativos,* que a suspensão não determine grave lesão do interesse público e do processo não resultem fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso.

A não verificação de qualquer dos apontados requisitos desonera o tribunal de conhecer se ocorrem ou não os outros (cf., como meros exemplos de jurisprudência uniforme, Acórdãos de 13 de Dezembro de 1990, no recurso n.º 26 693-A e de 24 de Julho de 1991, no recurso n.º 29 630-A).

É também jurisprudência pacífica e resulta do n.º 2 do artigo 77.º da LPTA ser ao requerente do incidente de suspensão de eficácia a quem incumbe invocar, especificando-os, os prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação provavelmente decorrentes da execução do acto contenciosamente recorrido ou de que se pretenda recorrer, alegando, para tanto, os factos que demonstrem ou integrem tais prejuízos (como meros expoentes de jurisprudência constante, cf. Acórdãos de 28 de Junho de 1990, no recurso n.º 28 391 e de 9 de Setembro de 1992, recurso n.º 31 097).

Como é óbvio a obrigação do requerente do incidente ter de fazer alegação e especificação dos prejuízos invocados para alicerçar o pedido de suspensão de eficácia de certo acto contenciosamente impugnado ou impugnando e, por outro lado, a exigência de igualmente referir os factos que determinam tais prejuízos, destina-se a permitir ao tribunal emitir juízo — que só a ele cabe — primeiro, se entre os factos e os prejuízos invocados há nexo de causalidade adequada — «a execução do acto cause provavelmente prejuízo [. . .]» — e depois, se aqueles prejuízos são de impossível ou difícil reparação.

Não é, pois, exigência impertinente.

Com vista o preenchimento da previsão constante da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, o requerente afirmando que, se não foi decretada a pedida suspensão, os nove primeiros classificados serão colocados como técnicos superiores de 1.ª classe, não havendo assim possibilidade dele próprio o ser, ficando-lhe assim obstruído o acesso àquela categoria que fica totalmente ocupada, bem como, consequentemente, as outras categorias superiores da sua carreira — n.º 14.º e 15.º do requerimento inicial — no n.º 15 daquela mesma peça processual sustenta: «Não sendo suspensa a eficácia do despacho em

causa, daí resultarão, muito provavelmente, prejuízos de difícil reparação para o requerente, tanto de ordem moral como patrimonial, pois, quando, como se espera, o acto vier a ser anulado, já estão ocupadas todas as vagas postas a concurso, havendo sérias possibilidades de não ser então possível a reintegração natural da esfera jurídica do requerente».

E é tudo quanto com pertinência ao aludido requisito o requerente alega.

Mas não tem o mínimo de razão.

Para além do requerente não especificar devidamente os prejuízos apenas genericamente alegados nem os factos concretos que os produziram ou podiam produzir e alguns dos invocados poderem ser apenas consequências indirectas ou conjecturais do acto de que se pretende recorrer e como tal irrelevantes para integrarem o conceito de prejuízo de difícil reparação em análise, a verdade é que na hipótese do recurso contencioso vir a proceder, por *razões substantivas de ilegalidade,* a Administração, espontaneamente ou na sequência do procedimento executivo previsto nos artigos 5.º e segs. do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, teria sempre de reconstituir a situação actual hipotética do ora requerente, ou seja, teria de o colocar na situação que existiria se não fora a prolação do acto anulado, com todas as implicações daí recorrentes: colocação numa das vagas, se a *nova classificação tal permitisse;* antiguidade no serviço e na categoria reportadas à data de que deveria ter sido o inicial provimento; acerto das quantias auferidas, se a tanto houvesse lugar, etc.

Em síntese: a execução do despacho impugnado — encarado na óptica do requerente — não trará para aquele prejuízos irreparávveis ou de difícil reparação. E outros — determinados eventualmente por outros factos ou situações — não foram invocados.

Não ocorre, pois, no caso em apreço, o requisito de suspensão de eficácia da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

O que nos dispensa curar saber se se verifcam ou não os restantes.

4.2 — Decidindo.

Nos termos expostos, indeferem o pedido de suspensão de eficácia do Despacho n.º 967/92-XII, de 15 de Outubro de 1922, do Sr. Secretário de Estado do Tesouro, a que os autos se reportam.

Custas pelo requerente, fixando-se o imposto de justiça em 15 000$.

Lisboa, 7 de Janeiro de 1993. — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* (relatório) — *António Simões Redinha* — *Augusto Cabral Folque Pereira de Gouveia.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 7 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Suspensão da eficácia do acto administrativo. Convite para a regularização da petição.

Doutrina que dimana da decisão:

É aplicável no processo de suspensão de eficácia o artigo 40.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), sobre a regularização da petição (falta ou erro na indicação de identidade e residência dos interessados a quem o provimento do recurso possa directamente prejudicar).

Recurso n.º 31 580, em que são recorrentes Acácio Fidalgo Dias Sancho e outro e recorrida a Câmara Municipal de Oliveira do Hospital. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Sampaio da Nóvoa.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Por despacho do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, de 2 de Novembro de 1992, não se tomou conhecimento do pedido de suspensão de eficácia da deliberação da Câmara Municipal de Oliveira do Hospital (CMOH), de 14 de Agosto do mesmo ano, que aprovou o projecto de construção de um posto abastecedor de combustíveis líquidos requerido pela empresa Petróleos de Portugal Petrogal, S. A., na estrada nacional n.º 230, entre os quilómetros 125,200 e 125,250, pedido esse que tinha sido formulado por Acácio Fidalgo Dias Sancho, residente no lugar de Catraia de São Paio, freguesia e concelho de Oliveira do Hospital, João Henriques e Carlos Arlindo Nereu Lopes, ambos casados e residentes na vila de Oliveira do Hospital.

A decisão tomada pelo M.mo Juiz baseou-se na circunstância de os requerentes não terem pedido, no requerimento de suspensão de eficácia, a notificação da Petrogal nem terem indicado o lugar onde deveria ser notificada, quando o certo é que ela, como beneficiária do acto cuja suspensão se requerera, seria directamente prejudicada pela procedência do pedido, pelo que deveria ter sido chamada ao incidente de suspensão de eficácia para que pudesse defender os seus direitos.

Depois de terem tentado, sem êxito, apresentar nova petição, os requerentes interpuseram recurso para este Tribunal do despacho que não tomou conhecimento do pedido de suspensão de eficácia, oferecendo logo alegações, nas quais sustentaram, em resumo, o seguinte:

«Face à questão da ilegitimidade passiva suscitada pela CMOH na sua resposta, o despacho recorrido, ao decidir não tomar conhecimento do pedido de suspensão de eficácia da deliberação em causa, sem previamente os ter ouvido para sobre tal questão se pronunciarem, infringiu o n.º 1 do artigo 54.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) e o princípio do contraditório;

Este princípio, consagrando uma directiva constitucional e estabelecendo o direito de audiência dos interessados como figura geral do procedimento decisório de primeiro grau, impunha ao M.mo Juiz *a quo* a obrigação de ordenar a notificação das requeridas — Câmara e Petrogal — , independentemente de tal notificação ter sido requerida pelos ora recorrentes, e também de averiguar a 'residência' de ambas.»

Depois de a autoridade requerida — CMOH — se ter pronunciado no sentido de ser negado provimento ao recurso, subiram os autos

a este Tribunal, onde o digno magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

«1. Subscrevemos as considerações expendidas pela requerida, nas suas contra-alegações, no que respeita à inaplicabilidade das regras do Código de Procedimento Administrativo aduzidas pelo recorrente e quanto à não violação do artigo 54.º da LPTA.

2. Há que reconhecer que a decisão jurisdicional recorrida tem apoio na jurisprudência maioritária deste STA.

Além dos arestos referidos na decisão e nas contra-alegações pode referir-se o de 3 de Dezembro de 1991, no processo n.º 30 042-A, e os neste referidos.

Acontece que, maioria não quer dizer unanimidade. Por isso, em sentido contrário, ou seja, considerando que há lugar à formulação de convite para a correcção da petição, podem ler-se, o Acórdão de 14 de Agosto de 1991, no processo n.º 29 798, que vem indicado pelo recorrente e o acórdão em que fundamentalmente aquele se baseia, que é o de 18 de Abril de 1991, no processo n.º 29 293-A.

Além disso, não exactamente com os contornos da presente situação, mas vindo ter repercussão directa nesta problemática, convirá referir o mais recente julgado deste Tribunal, de 17 de Dezembro de 1992, no processo n.º 31 219, em que, em decisão de reclamação contra despacho do relator, foi decidido ser de aceitar a intervenção espontânea do contra-interessado, contra-interessado que não havia sido indicado na petição inicial.

Refira-se, ainda, que justamente devido a esta oposição de jurisprudência é que o aresto de 3 de Dezembro de 1991, do processo n.º 30 042-A, acima mencionado, acabou por não transitar em julgado, pois foi interposto recurso por oposição, a correr os seus termos.

Por nós, não temos qualquer ideia 'luminosa' a acrescer à jurisprudência sobreanotada. Diremos, no entanto, que alinhamos pela doutrina até agora maioritária. Achamos que a justificação do procedimento acelerado, que parece estar na base da maioria que alinha pela maioria, não é decisiva. Como se escreve na decisão de 18 de Abril de 1991 (supra): '[. . .] a celeridade tem inconvenientes e só deve ir até onde a lei o imponha, sob pena de dar aso a soluções sem o mínimo de garantias de defesa dos direitos das partes [. . .]'.

Avançaríamos, até, que existe uma desproporção entre a medida — rejeição do pedido — e a causa — não indicação dos contra-interessados, isto é: por uma causa meramente formal, que pode ser facilmente colmatada por um convite de correcção, impede-se o interessado de obter a suspensão requerida, o que pode implicar a sua sujeição durante vários anos à execução de um acto que entende ilegal. Essa sujeição, em muitos casos, jamais poderá ser compensada por uma execução de sentença, pois o tempo de vida que passou [. . .] passou.

Por estas razões, daria provimento ao recurso, pelo que o processo deveria baixar, depois, para ser formulado o convite de correcção da petição.»

Ordenada a apresentação dos autos à primeira sessão, cumpre decidir.

2 — Dispõe-se no artigo 77.º da LPTA que a suspensão de eficácia é pedida ao tribunal competente para o recurso em requerimento próprio apresentado juntamente com a petição de recurso ou previamente à interposição de recurso: no requerimento deve o requerente indicar, além do mais, a identidade e residência dos interessados

a quem a suspensão de eficácia possa directamente prejudicar, requerimento esse que deve ser acompanhado de tantos duplicados quantos aqueles interessados mais um, e ainda de uma certidão extraída do processo instrutor donde conste a residência de todos os interessados, que será passada em 24 horas.

Sobre o requerente do pedido de suspensão de eficácia recai, pois, o ónus de indicar a identidade e residência dos mencionados interessados, pelo que não pode aceitar-se a posição dos ora recorrentes, no sentido de que, mesmo que não haja tal indicação, o juiz deve oficiosamente ordenar a notificação desses interessados.

Mas o assunto pode ser encarado sob uma outra perspectiva, ou seja, saber se aos pedidos de suspensão de eficácia se aplica ou não o regime de regularização da petição de recurso, previsto no artigo 40.º, n.º 1, da LPTA, onde se dispõe que esta pode ser corrigida a convite do tribunal, até ser proferida decisão final, sempre que se verifique «a falta ou o erro na indicação de identidade e residência dos interessados a quem o provimento do recurso possa directamente prejudicar» [alínea *b*)].

Nas disposições reguladoras das suspensão de eficácia dos actos (artigos 76.º e segs. da LPTA) não se prevê tal regularização, parecendo até, à primeira vista, que ela não era admissível, tanto mais que o processo só é apresentado ao juiz, para decisão, depois de a secretaria ter providenciado no sentido da notificação, não só da autoridade requerida, mas também dos interessados a quem a suspensão de eficácia possa directamente prejudicar, para responderem no prazo de 14 dias, e de o processo ter ido com vista ao Ministério Público (artigo 78.º).

Sendo assim, não faria sentido que, no momento da conclusão do processo ao juiz — e em que, portanto, o processo está pronto para decisão — fosse iniciado um novo procedimento, tendente precisamente a suprir a deficiência da petição consistente na falta de indicação da identidade e residência dos mencionados interessados, tanto mais que se trata de um processo urgente, assim expressamente considerado pelo artigo 6.º da LPTA.

E é neste sentido a jurisprudência maioritária deste Tribunal, havendo, no entanto, acórdãos de sinal contrário, como é o caso dos Acórdãos de 18 de Abril e de 14 de Agosto de 1991, proferidos, respectivamente, nos recursos n.ºs 29 293 e 29 788.

E adere-se à posição constante destes acórdãos, pelas seguintes ordens de razões:

Antes do mais, não impressiona a circunstância de nos processos de suspensão de eficácia não haver despacho liminar do juiz — no qual ele poderia providenciar no sentido da regularização da petição —, uma vez que, mesmo nos processos de recurso contencioso, em que há tal despacho liminar, a questão da regularização da petição pode ser suscitada até ser proferida decisão final (artigo 40.º da LPTA), e, portanto, numa fase adiantada do processo.

Por outro lado, não se afigura muito curial que, sobretudo quando o requerimento de suspensão é apresentado juntamente com a petição de recurso, seja possível proceder-se à regularização desta petição, nos termos previstos no citado artigo 40.º da LPTA, e isso já não seja possível quanto ao requerimento de suspensão.

E, finalmente, porque a urgência inerente aos processos de suspensão de eficácia é sempre relativa, não impedindo, por exemplo, que o juiz venha a reconhecer, quando o processo lhe é concluso

para decisão, a necessidade da efectivação de qualquer diligência, ou tal necessidade venha a surgir até na sessão de julgamento, com o inerente protelamento da decisão do processo.

Diga-se, aliás, que o que no artigo 6.º da LPTA se prevê quanto aos processos urgentes é que os mesmos correm em férias, independentemente de vistos prévios, que são reduzidos os prazos para vista ao Ministério Público e para decisão do juiz e que os actos da secretaria devem ser praticados com a maior brevidade possível.

Não é, pois, inerente aos processos urgentes a supressão de quaisquer actos processuais — salvo os vistos prévios dos juízes adjuntos, vistos esses que, no entanto, poderão ser por eles solicitados na sessão de julgamento (artigo 78.º, n.º 4, da LPTA) —, o que significa que é compatível com esses processos o regime normal previsto na lei, desde que isso não seja afastado por qualquer disposição especial, o que, como se viu, não é o caso.

Conclui-se, assim, que é possível, nos processos de suspensão de eficácia, proceder-se à regularização da petição, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 40.º da LPTA.

Deste modo, porque o despacho recorrido não encarou essa possibilidade, tendo, antes, decidido logo não tomar conhecimento do pedido de suspensão de eficácia, não se pode manter.

3 — Em face do exposto, e sem necessidade de analisar qualquer outro aspecto, acordam em conceder provimento ao recurso, revogando o despacho recorrido, para ser substituído por outro que proceda ao convite para correcção da petição, previsto no artigo 40.º, n.º 1, alínea *b*), da LPTA, relativamente à interessada particular Petróleos de Portugal, S. A.

Sem custas.

Lisboa, 7 de Janeiro de 1993. — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* (relator) — *José Manuel de Moura Pires Machado* — *José Maria Gonçalves Pereira.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 12 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Prescrição. Incompetência. Vício de forma. Fundamentação da decisão. Princípio non bis in idem.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A inobservância dos prazos do artigo 45.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central Regional e Local não envolve prescrição do procedimento disciplinar, na medida em que não deve confundir-se a instauração deste com o seu início e a sua marcha: o processo considera-se instaurado quando for proferido despacho nesse sentido pela autoridade competente, revelando a vontade da Administração de exercer o seu poder disciplinar, sendo assim de atribuir a esse despacho efeitos interruptivos da prescrição.

2 — O inspector-geral do Ensino tem competência para a instauração de processo disciplinar, conforme o disposto no artigo 6.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 540/79, de 31 de Dezembro, na redacção do Decreto-Lei n.º 2128/81, de 25 de Julho, disposição que não foi revogada pelo Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

3 — Não enferma de vício de forma por falta de fundamentação um despacho que, concordando com proposta do instrutor e parecer dos serviços, aplica ao agente uma pena de inactividade por dois anos, com base em factos apurados e considerados provados, divergindo da proposta tendente à aplicação de uma pena de demissão por dúvidas fundadas quanto ao dolo do agente e ponderando a conveniência de lhe dar uma oportunidade de reintegração social, constituíndo essas dúvidas e esta oportunidade, as razões de direito motivadoras da decisão, ainda que formuladas sem indicação expressa de norma jurídica permissiva da escolha da sanção.

4 — Não constitui uma «pena de admoestação» a simples comunicação verbal ao agente de que não pode convocar alunos em tempo de aulas, sob pena disciplinar, impeditiva da inclusão do facto em artigos de acusação deduzidos em posterior processo disciplinar, quando «esse facto» consiste em o agente se ter recusado a rubricar o comunicado, aí qualificado com má compreensão dos deveres funcionários passível de pena de multa, aliás não aplicada — não sendo violado, assim, o princípio non bis in idem.

Recurso n.º 24 247, em que são recorrente Viriato Ramos Mendes Rebelo e recorrido o Ministro da Educação e Cultura. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Manuel António Lopes Rocha.

Acordam na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Viriato Ramos Mendes Rebelo, professor provisório do 12.º grupo-E, casado, residente na Avenida de Carolina Michaelis, 87, 3.º-A, Linda-a-Velha, interpôs o presente recurso contencioso de anulação contra o indeferimento tácito do Ministro da Educação e Cultura, do recurso hierárquico necessário interposto do despacho de 9 de Abril de 1986, do inspector-geral do Ensino, que lhe aplicou, em processo disciplinar, a pena de inactividade graduada em dois anos, prevista na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 11.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro (doravante também designado por ED).

Fundou o recurso em *vício de forma*, por falta de fundamentação (artigos 66.º do citado ED e 1.º, n.os 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77 de 17 de Junho), e em *violação de lei*, por se encontrar prescrito o procedimento disciplinar contra si instaurado, e que culminou com o acto punitivo; ausência, nas «notas de culpa», da indicação das

circunstâncias de tempo, modo e lugar das infracções imputadas; e, finalmente, por violação do princípio *non bis in idem*, a este propósito alegando que já havia sido anteriormente sancionado pelos mesmos factos com pena de repreensão registada.

2 — A autoridade recorrido não respondeu, limitando-se a remeter o processo disciplinar e vários documentos.

3 — Por ter verificado constar do processo instrutor que havia sido praticado um acto expresso na pendência do recurso, o digno magistrado do Ministério Público (MP) promoveu a notificação da autoridade recorrida para que informasse se o despacho de 9 de Outubro de 1986, proferido na informação n.º 220/GJ/86 do Gabinete Jurídico da Inspecção-Geral do Ensino (IGE), fora ou não notificado ao recorrente e, na afirmativa, quando, devendo produzir demonstração documental (trata-se do despacho que, concordando com o parecer daquela Inspecção, negou provimento ao recurso hierárquico e manteve a pena aplicada).

Em satisfação do despacho que deferiu a promoção, foram enviados vários documentos tendentes à demonstração do acto de notificação do recorrente.

Notificado este para se pronunciar sobre o despacho expresso proferido, não só em termos da sua influência no prosseguimento do recurso, como também, se o entender, para efeitos do disposto no artigo 51.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), nada respondeu, após o que o digno magistrado do MP promoveu que, nos termos do artigo 287.º, alínea *e*), do Código de Processo Civil (CPC) se julgasse extinta a instância de recurso.

Ouvido o recorrente sobre esta promoção e para informar se interpôs recurso (do acto expresso), veio o mesmo responder que não, alegando, em resumo, que tal acto não tinha qualquer força executória, sendo mero acto confirmativo, não tendo assim qualquer influência na normal prossecução do presente recurso.

Ordenada a notificação da entidade recorrida para, querendo, se pronunciar pela questão prévia suscitada, veio a mesma dizer que, notificado, como foi, o recorrente do despacho ministerial que negou provimento ao recurso hierárquico necessário, devia ter providenciado como se dispõe no artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, não o fez; e tal despacho é confirmativo do acto punitivo da autoria do inspector-geral do Ensino, conferindo-lhe, além da executoriedade que já possuía, a definitividade. Enfim, pronunciou-se pelo indeferimento do que fora requerido pelo recorrente, ou seja, a prossecução dos presentes autos.

A questão prévia foi decidida pelo acórdão de fls. 95 e segs., que a julgou improcedente e, por conseguinte, não decretou a extinção da instância, mandando prosseguir o recurso.

4 — Alegou o recorrente a fls. 109 e segs., tendo formulado as seguintes *conclusões*:

«1.ª Impondo o artigo 66.º do Decreto-Lei n.º 24/84 que a decisão do processo será sempre fundamentada, quando não concordante com a proposta formulada no relatório do instrutor, tal exigência implicará que se obedeça aos princípios legalmente definidos sobre a noção da fundamentação, nomeadamente os constantes do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77 segundo o qual a fundamentação deve ser expressa através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito, bem como do artigo 668.º, n.º 1, alínea *b*), do CPC.

2.ª Não reúne o referido condicionalismo, pelo que equivale à falta de fundamentação, a decisão proferida em 11 de Abril de 1986 pelo Sr. Inspector-Geral do Ensino, que, não concordando com a proposta do instrutor, manifesta insuficiência de fundamentação de facto e total ausência de fundamentação de direito;

3.ª Os prazos fixados na lei são em princípio imperativos, nomeadamente se, como é o caso dos fixados no Decreto-Lei n.º 24/84, artigo 45.º, apenas poderão ser ultrapassados se forem verificadas razões como a existência de processo de excepcional importância, aliás, complexidade;

4.ª Não reunirá tal requisito o pedido do instrutor, aliás deferido, feito quando já se tinham ultrapassado tais prazos e quando a nova instrução alega complexidade para justificar o pedido de ultrapassar os prazos legalmente fixados e a seguir requer autorização para interromper a instrução do processo por motivo de férias;

5.ª Mais não é razão o facto invocado por um instrutor de ter mais processos ao seu cuidado para não respeito pelos prazos do ED fixados;

6.ª O alongamento dos prazos, dada a forma ilegal como foi feito, acrescido de terem estado a cargo do subinspector-geral o proferir despachos que só ao inspector-geral competiam, sem que expressamente se reconheça a delegação da competência, gera nulidade que revelará para todos os efeitos, em especial para decurso do prazo de prescrição;

7.ª Corresponde a falta de audição do arguido a não resposta, em sede de processo disciplinar, a excepções e nulidades invocadas na defesa, bem como a não oportuna realização de diligências requeridas com carácter de urgência, que já não se puderam verificar, apesar de o processo se ter arrastado por mais de um ano, o que forte e gravemente afectou a actividade profissional do recorrente;

8.ª Não detinha competência para punir o recorrente com a pena de inactividade graduada em dois anos, o subinspector do Ensino que, no dia 11 de Abril de 1986, entendia fundamentar-se a sua competência no artigo 17.º, n.º 2, do ED e Decreto-Lei n.º 540/79, de 31 de Dezembro, com a nova redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 229/81, de 25 de Julho, porquanto a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 24/84 revogou a competência anteriormente atribuída ao abrigo do Decreto-Lei n.º 191-D/79, que sempre seria atribuída ao inspector-geral do Ensino;

9.ª Nos termos do artigo 12.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 24/84 'a pena de repreensão por escrito consiste em mero reparo pela irregularidade praticada', pelo que assim deverá ser qualificada a comunicação feita pelo presidente da conselho directivo, em 18 de Junho de 1985, ao ora recorrente, na qual se considera que este já havia praticado certos factos '[...] conforme o tem feito' que então declarava não dever voltar a repetir — 'convocar os alunos em tempo de aulas';

10.ª A inclusão de acusação com a mesma natureza em posterior nota de culpa, pela qual viria — dada a inexistência de descriminação dos factos sancionados na decisão — a ser punido é violação ao princípio *non bis in idem*.»

E terminou requerendo que seja dado provimento ao recurso, declarando-se nulo e de nenhum efeito o acto recorrido com todas as legais consequências.

5 — Contra-alegou a entidade recorrida, dizendo, a respeito das conclusões reproduzidas no número anterior:

«Quando à 1.ª, como ficou demonstrado supra, a discordância da pena proposta com a aplicada, esta de escalão inferior, foi fundamentada pela *informação* de 26 de Março de 1986.

Porque a pena aplicada ao arguido foi de escalão inferior, mais leve do que a proposta pelo instrutor, a divergência não negou, extinguiu ou afectou qualquer direito do recorrente, logo não há violação do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

A lei subsidiária é isso mesmo. Aplica-se só quando a lei própria não regula a matéria. Não há nos autos matéria que o ED não regule. É, pois, despropositada a invocação do CPC, nomeadamente no seu artigo 668.º, n.º 1, alínea *b*), tanto mais que o acto recorrido se encontra bem fundamentado.»

Quando à 2.ª, em 11 de Abril de 1986 não é tomada nenhuma decisão, foi apenas comunicada a decisão punitiva.

Quanto às 3.ª, 4.ª, 5.ª e 6.ª, os prazos a que o recorrente alude são prazos de mera ordenação da marcha do processo insusceptíveis de gerar qualquer nulidade.

Quanto à 7.ª, não é verdade que hajam sido omitidas quaisquer diligências, muito menos requeridas pelo recorrente.

Quanto à 8.ª, não é verdade que o recorrente tenha sido punido nem pelo subinspector-geral do Ensino nem pelo despacho de 11 de Abril de 1986. Foi punido, sim, pelo Sr. Inspector-Geral do Ensino e em seu despacho de 9 de Abril de 1986.

Quando às 9.ª e à 10.ª, é falso que haja sido aplicada ao recorrente a pena de repreensão escrita a que o mesmo alude, de onde é inócuo tudo o que o recorrente alega.»

6 — O recorrente apresentou alegações complementares nos termos do artigo 52.º da LPTA depois de notificado para o efeito, em face de documentos juntos com as alegações finais da entidade recorrida, procurando impor o seu ponto de vista sobre a incompetência do inspector-geral do Ensino para aplicar a pena de inactividade bem como das entidades substitutas para a prática de actos processuais, desde a instauração do processo até suspensão de prazos.

7 — Na sua vista final, o digno magistrado do Ministério Público emite parecer de que o recurso merece provimento, por considerar procedente o alegado *vício de forma*, baseado na falta de fundamentação exigida no artigo 66.º do ED.

Argumenta, para o efeito, como segue:

«1. O objecto do presente recurso é, por força do douto acórdão de fls. 95 e segs., o acto tácito de indeferimento imputado ao Sr. Ministro da Educação e Cultura, do recurso hierárquico necessário interposto do despacho de 9 de Abril de 1986, do inspector-geral do Ensino, que aplicou ao recorrente a pena disciplinar de inactividade graduada em dois anos (v. fls. 1 a 16 do vol. I do processo instrutor).

2. Com relevância para a apreciação da legalidade do acto recorrido e, consequentemente, da procedência ou não dos vícios alegados, merece referência a seguinte factualidade:

a) Por despacho de 11 de Março de 1985, do inspector-geral do Ensino, foi mandado instaurar procedimento disciplinar ao arguido pelos factos constantes da informação de 22 de Novembro de 1985 (v. fls. 67 e 68 do vol. I do processo disciplinar);

b) Instruído o processo, foram deduzidas duas notas de culpa (cf. fls. 156 e 172 do processo disciplinar) tendo o recorrente apresentado a sua defesa conforme respostas de fls. 97 e 177); em 7 de Março de 1986, o instrutor do processo elaborou longo relatório (cf. fls. 240 a 274) no qual considerou 'subsistentes todas as infracções que constituem os nove artigos de acusação da 1.ª nota de culpa e os três artigos de acusação da 2.ª nota de culpa' e a final formulou a seguinte resposta: 'ao abrigo do n.º 1 do artigo 65.º do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, proponho que ao arguido Viriato Ramos Mendes Rebelo, professor provisório do 12.º grupo-E, em exercício na Escola Secundária do Restelo, seja aplicada, em cúmulo jurídico, a pena de demissão de acordo com o artigo 26.º do ED'.

3. Remetido o processo à IGE foi previamente elaborada a *informação* de 26 de Março de 1986, que constiuiu a *fundamentação* do despacho de 9 de Abril de 1986, da autoria do Sr. Inspector-Geral do Ensino, que lhe deu a sua concordância e, em consequência, aplicou ao arguido a pena de inactividade graduada em dois anos.

Há que analisar o conteúdo de tal informação para, atento o tipo legal do acto aqui contenciosamente impugnado, se apreciar do alegado vício de forma por falta de fundamentação, do despacho punitivo mantido pelo subsequente indeferimento tácito do recurso hierárquico dele interposto (conclusões 1.ª e 2.ª da alegação de fls. 109 a 118).

Começa a informação por se referir à proposta de fl. 274 v.º do Sr. Instrutor — aplicação ao arguido da pena de demissão de acordo com o artigo 26.º.º do ED — tendo de seguida considerado que os factos imputados ao arguido nas acusações estão suficientemente provados, sendo que a defesa apresentada não fez minimamente soçobrar a acusação, o que desenvolvidamente pretende demonstrar para a final, e de modo não concordante com a proposta formulada no relatório do instrutor, concluir que: 'Tudo ponderado e em face do que antecede em que a prova dos factos não é posta em dúvida, mas apenas o que terá motivado a prática de alguns, afigura-se-nos que punindo o arguido com *dois anos de inactividade* a pena será mais correcta, justa e adequada'.

A anteceder o despacho punitivo foi lançado na mesma informação um parecer em que se considera de aplicar 'a pena alvitrada nesta informação — «inactividade» graduada em dois anos —, considerando as razões na mesma aduzidas'.

4. Desde já se dirá que a decisão de processo disciplinar tem de ser sempre fundamentada, nos termos do artigo 66.º, n.º 4, do ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, quer mediante concordância com o relatório do instrutor quer, no caso de divergência, com especificação das respectivas razões ou por remissão para parecer ou informação já divergente do mesmo relatório por especificar razões (cf., nesse sentido, o Acórdão de 4 de Dezembro de 1986, proferido no recurso n.º 23 246).

Ponto é que, havendo de ser fundamentada a decisão punitiva nos termos referidos, quando não concordando com a proposta do instrutor, deverá aquela possibilitar ao arguido o conhecimento, ainda que de forma sucinta, das razões por que nela se entendeu de modo diverso do instrutor com expressa indicação dos factos e das normas jurídicas estruturantes da nova fundamentação (cf., neste sentido, o Acórdão de 10 de Março de 1980, proferido no recurso n.º 25 195).

E ainda conforme se decidiu no Acórdão de 10 de Fevereiro de 1983 (processo n.º 17 526), publicado no apêndice ao *Diário da República,* de 28 de Agosto de 1986, p. 604, 'a autoridade dedicente pode discordar da proposta do instrutor, quer quanto à qualificação

das faltas apuradas quer quanto à sua gravidade e punição, desde que fundamente essa discordância (n.º 5 do respectivo sumário).

Ora, da aludida informação — fundamento da decisão punitiva — não resulta qualquer divergência da proposta do instrutor quanto à materialidade das faltas e sua subsunção jurídico-disciplinar, o que, não obstante e sem que se tivesse consignado qualquer razão de facto e de direito, foi proposta a aplicação de uma pena de escalão inferior. Dito de outro modo, o arguido ficou sem conhecer as razões por que, face à inalterabilidade dos factos apurados, e na ausência de outra e diferente qualificação jurídico-disciplinar destes, se lhe aplicou uma pena de inactividade de dois anos e não outra, sendo certo que da informação não consta que tal tenha resultado da aplicação do disposto no artigo 30.º do ED. Aliás, a informação é completamente omissa quanto aos fundamentos de direito da proposta formulada, não referenciando nesse particular qualquer norma ou regime jurídico pertinente.

5 — Nestes termos e por se considerar procedente o vício de forma por falta de fundamentação exigida no artigo 66.º, n.º 4, do ED, somos de parecer que o recurso merece provimento.»

8 — Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

8.1 — Com base nos elementos dos autos e do processo instrutor apenso, é a seguinte a marcha do processo disciplinar que importa descrever como ponto de partida para a subsequente análise das questões de direito suscitadas pelo recorrente nas alegações perante este Tribunal:

8.1.2 — Em 7 de Fevereiro de 1985, o inspector Joaquim António Gago Pacheco propõe superiormente que, com base no conteúdo de documentos juntos e em seis participações de alunos relativos à conduta do professor Viriato Mendes Rebelo (ora recorrente), se instaure processo disciplinar.

8.1.3 — Com data de 15 de Março de 1995, um ofício do inspector-geral do Ensino substituto, dirigido ao coordenador regional de Lisboa da IGE, remete duas informações daquele inspector Gago Pacheco bem como um relatório subscrito pela presidente do conselho directivo da Escola Secundária do Restelo, referentes à actuação do professor Viriato Rebelo, para cumprimento do despacho de 11 de Março do referido ano, solicitando informação sobre qual o inspector nomeado para a instrução do processo.

8.1.4 — O despacho de 11 de Março de 1985 é aquele que, concordando com informação dos serviços, manda proceder disciplinarmente.

8.1.5 — É então nomeado o inspector Gago Pacheco como instrutor (despacho de 18 de Março de 1985, lançado no ofício citado em 8.1.3).

8.1.6 — Em 2 de Abril de 1985, é autuado o despacho de 11 de Março de 1985 do inspector-geral do Ensino substituto, bem como o do coordenador regional de Lisboa que o nomeia instrutor, com junção de diversos documentos.

8.1.7 — Em 10 de Abril seguinte, o instrutor declara ter comunicado o início do processo disciplinar ao coordenador regional de Lisboa, ao arguido e à presidente do conselho directivo da Escola Secundária do Restelo (através de ofícios com aquela data).

8.1.8 — Seguiram-se várias diligências de instrução, incluindo declarações do participante (a referida presidente do conselho directivo), de professores e alunos da mesma Escola e do arguido, este em auto datado de 15 de Maio de 1985.

8.1.9 — Com data de 29 de Maio de 1985, é deduzida nota de culpa contra o arguido, a ele entregue na mesma data.

8.1.10 — Em 18 de Junho de 1985, é junta a defesa do arguido pela mão do seu advogado entretanto constituído, acompanhada de vários documentos, no qual requer várias diligências de prova (reintegração de alunos e inquirição de testemunhas).

8.1.11 — Em 15 de Julho de 1985, são juntos aos autos diversos documentos, relativos a *novos factos* imputados ao arguido e relacionados com a matéria do processo disciplinar em curso.

8.1.12 — Invocando a «extrema gravidade» desses factos, o instrutor, em ofício dirigido ao inspector-geral do Ensino substituto, pondera que os mesmos devem ser averiguados no processo disciplinar e solicita que se considerem suspensos os autos até decisão superior.

8.1.13 — Entendendo que, face ao despacho de 3 de Julho do inspector-geral do Ensino («Concordo e autorizo», lançado em ofício datado a 24 de Junho de 1985, referido em 8.1.12), estava autorizado a suspender as diligências de prova requeridas pelo arguido (n.º 8.1.10), o instrutor lavra despacho de suspensão, declarando que tais diligências seriam consideradas oportunamente e que se impunham diligências para o apuramento dos novos factos (n.º 8.1.11).

8.1.14 — Na mesma data o instrutor, em ofício dirigido ao inspector-geral do Ensino, justificando a delonga verificada na instrução (que alegou dever-se ao facto de, em simultâneo, ser instrutor de outros processos e das características da matéria dos autos); e que, durante o período de defesa do arguido novas ocorrências se verificaram relativamente à matéria do processo disciplinar, solicita autorização para ultrapassar os prazos de instrução previstos no Decreto-Lei n.º 24/84, face ao tempo já utilizado e à necessidade de proceder a novas diligências.

8.1.15 — Com data de 16 de Julho, em novo ofício dirigido à mesma entidade, e alegando que ia iniciar licença para férias no dia 22 seguinte, terminando-a, após breve interrupção, em 10 de Agosto, solicita autorização para interromper a instrução por aquele período.

8.1.16 — As autorizações requeridas são-lhe comunicadas por ofício de 12 de Agosto, assinado pelo *subinspector-geral substituto*, mas referindo despachos de 19 de Julho.

8.1.17 — Estes ofícios são junto em 20 de Agosto e 10 dias depois são juntos pedidos de autorização, aliás, autorizados, de licença para férias de duas professoras, que prestaram declarações respectivamente em 12 de Setembro e 6 de Novembro, neste último caso na residência (por se encontrar de licença de parto).

8.1.18 — Em 15 de Novembro, são tomadas novas declarações ao arguido, em 18 de Novembro são junto novos documentos e em 19 de Novembro é formulada a segunda nota de culpa.

8.1.19 — Segue-e a resposta do arguido, no qual requer a condição de testemunhas, seguindo-se-lhe novas diligências de prova, findas as quais o instrutor elabora o seu relatório, com data de 7 de Março de 1986, no qual propõe a pena de demissão, de acordo com o artigo 26.º do ED.

8.1.20 — Em 9 de Abril de 1986, é proferido despacho do inspector-geral do Ensino que, dizendo concordar com informação-parecer de 26 de Março do mesmo ano, aplica ao arguido a pena de inactividade graduada em dois anos.

8.1.21 — A informação referida considera suficientemente provados os factos averiguados pelo instrutor e constantes das duas acusações deduzidas, que a defesa deste «não fez minimamente soçobrar a acusação», assumindo o arguido uma postura que necessariamente o compromete, ou negando a evidência ou, em alternativa, se reduziu ao silência perante a mesma evidência, dizendo nada ter a declarar; mais acrescentando que as testemunhas por ele arrolados eram na sua quase totalidade estranhas à escola e que, como é óbvio, desconheciam os factos a que a acusação se reportava, além de que alguma delas mais não fizeram do que reforçar a conduta incorrecta, desrespeitosa, antipedagógica e maliciosa do arguido; que, ao contrário do por ele alegado, não há excepções ou nulidades de que cumpra conhecer, tendo-se a instrução processado com respeito e observância das prescrições legais aplicáveis. Mais considera descabidas as afirmações quanto à «caducidade» e outras irregularidades apontadas nas defesas e despropositada a invocação do artigo 45.º do ED e outras disposições do mesmo diploma e que uma leitura atenta dos autos convenceria o arguido da sem razão que lhe assiste.

Quanto às «circunstâncias de tempo, modo e lugar» que ele diz não terem sido consideradas pela acusação em relação a certas infracções, também lhe não assiste razão, porquanto, por um lado e ao contrário do por ele afirmado, a concretização existe e, por outro, os actos ditos «libidinosos e de atentado ao pudor» nas pessoas das suas alunas sucediam-se no tempo, eram actos continuados, pelo que não era de exigir a estes, no plano de concretização, o mesmo que a lei impõe para os actos de execução instantânea. Mais do que acusado de actos censuráveis o arguido é acusado de *conduta censurável*, imprópria dum docente, conduta essa materializada numa sucessão de actos, de que o acusam os alunos.

Acresce que se verificasse, o que não se verifica, a nulidade apontada, estaria sanada pela posição que o arguido assumiu nos autos pois que, pelas defesas apresentadas, bem demonstrou consciência e compreensão da acusação contra ele deduzida.

Há que salientar, ainda, que o instrutor concedeu ao arguido as mais amplas possibilidades para a efectivação da defesa.

A informação termina com a afirmação de não haver dúvidas quanto à prova dos factos e passa a um comentário quanto à justeza e adequação da pena proposta.

É aqui que surge a discordância.

Com efeito, diz-se na dita informação:

«Não se colhe dos autos, com nitidez, se tais atitudes e as expressões proferidas se traduzem em brincadeiras de mau gosto, actos de grosseria, atitudes ditadas por carência de educação, consciência até de que tal lhe era permitido dada a circunstância de os conceitos sociais no que concerne ao trato sexual terem vindo progressivamente a ser alteradas *ou se, pelo contrário,* o arguido, agindo *dolosamente, para satisfazer o instituto sexual e paixões lascivas,* atentou contra o sentimento de vergonha e honestidade dos seus alunos.»

E, em remate das considerações expostas, escreve-se:

«Tudo ponderado e em face do que antecede, em que a prova dos factos imputados não é posta em dúvida, mas apenas o que terá motivado a prática de alguns, afigura-se-nos que, punindo o arguido com *dois anos de inactividade,* a pena será mais correcta, justa e adequada.

Por outro lado, possibilita-se ao arguido rever toda a sua actuação como docente, para o futuro, se quiser, como homem novo reintegrar-se numa comunidade e que, como os autos infelizmente comprovam, tão mal serviu.»

8.1.22 — Do despacho do inspector-geral do Ensino, que concordou com estas razões e com a pena proposta, interpõe o arguido recurso hierárquico para o Ministro da Educação, de cujo indeferimento tácito, como já foi dito, recorreu para este Tribunal.

9 — Vejamos agora como devem resolver-se as questões de direito suscitadas pelo recorrente e expressas nas conclusões transcritas em 4.

Para a análise desta questões, e na medida do necessário, descrever-se-ão e ponderar-se-ão os factos pertinentes, em complemento da descrição feita no número anterior.

10 — Nos termos do artigo 57.º LPTA, se nada obstar ao julgamento do objecto do recurso, o tribunal conhece, prioritariamente, dos vícios que conduzam à declaração de invalidade do acto recorrido e, depois, dos vícios que conduzam à anulação deste (n.º 1); nos referidos grupos, a apreciação dos vícios é feita pela seguinte ordem:

a) No primeiro grupo, o dos vícios cuja procedência determine, segundo o prudente critério do julgador, mais estável ou eficaz tutela dos interesses ofendidos;

b) No segundo grupo, a indicada pela recorrente, quando estabeleça entre eles uma relação de subsidiariedade e não sejam arguidos outros vícios pelo MP, ou, nos demais casos, a fixada na alínea anterior.

10.1 — Como se disse em 1 e 4, a ordem do recorrente foi a seguinte: *vício de forma* (por falta de fundamentação do acto), *violação de lei* (prescrição do procedimento disciplinar, ausência nas notas de culpa, da indicação das circunstâncias de tempo, modo e lugar dos factos imputados, violação do princípio *non bis in idem,* inobservância dos prazos legais para a instrução, incompetência do subinspector-geral, ausência de resposta a excepções e nulidades invocadas na defesa, bem como a não oportuna realização de diligências requeridas com carácter de urgência).

10.2 — Prescindindo da correcta qualificação jurídica dos «vícios» invocados, aquele que se nos afigura dever ser primeiramente conhecido é seguramente o da alegada *prescrição* do procedimento disciplinar. Com efeito, a verificar-se esta excepção, a consequência seria a nulidade do acto recorrido. É que a prescrição extingue o direito de instaurar o procedimento, como claramente decorre do artigo 4.º do ED. Instaurar esse procedimento quando o correspondente direito se encontre prescrito, o acto final que aplica a sanção envolve necessariamente a nulidade desta e de todo o processo que a antecede. Dito de outro modo, e reproduzindo considerações do Acórdão deste Tribunal de 4 de Abril de 1989 (*Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 386, p. 286), a prescrição do procedimento disciplinar, recaindo sobre determinadas infracções, faz com que estas não podem ser objecto de juízo de desvalor que conduza à aplicação da penalidade disciplinar aplicada.

A prescrição, sendo causa impeditiva de direito de instaurar procedimento disciplinar opera, aliás, oficiosamente, sem necessidade de requerimento ou invocação por parte do arguido, não existindo lei ou princípio que permitem a ela renunciar.

Assim sendo, um acto administrativo que aplica uma sanção sem conhecer previamente da prescrição ou, conhecendo-a, dela não retira

as consequências jurídicas extintivas do procedimento, torna inválido todo o processo, incluído o acto que lhe põe termo. Por isso nos parece que, na hipótese, se estará perante um caso de invalidade e não de mero vício que conduza à anulação do acto, já que este, como se adverte no conceito doutrinário (cf. Marcelo Caetano, *Manual de Direito Administrativo,* vol. I, 10.ª ed., p. 514), não foi produzido conforme preceitua a lei, por ignorar ou desprezar deliberadamente um facto impeditivo da sua produção. Em suma, a invalidade do acto sancionador é o resultado da contaminação que começa com o exercício de um direito (o de instaurar procedimento disciplinar) que a lei não admite por se encontrar prescrito.

Alias, esta qualificação, de certo discutível, conduziria praticamente ao mesmo resultado se se preferisse a qualificação como vício de violação da lei, já que a eventual anulação do acto com este fundamento sempre teria como consequência o não poder de ser repetido pela Administração, assim determinando mais estável ou eficaz tutela dos interesses ofendidos. Conclui-se, por isso, que tem carácter prioritário a sua apreciação relativamente ao também invocado vício de forma.

10.3 — O artigo 4.º do ED dispõe que o direito de instaurar procedimento disciplinar prescreve passados três anos sobre a data em que a falta houver sido cometida (n.º 1); e que prescreverá igualmente se, conhecida a falta pelo dirigente máximo do serviço, não for instaurado o competente procedimento disciplinar no prazo de três meses (n.º 2).

Ora, está adquirido no processo que as faltas imputadas ao arguido se localizaram temporalmente durante o primeiro e segundo períodos do ano lectivo de 1984-85 ou durante este ano ou ainda em 17 e 18 de Junho de 1985, o que o recorrente não impugna nem no requerimento do recurso nem nas suas alegações finais, limitando-se, no primeiro, a criticar as imprecisões traduzidas no emprego daquelas referências que não indicariam «as circunstâncias de tempo, modo e lugar» e pretendendo fundar a prescrição na falta de cumprimento da lei no tocante ao prazo de 10 dias referido no artigo 45.º (início do processo, contados da data da notificação ao instrutor do despacho que mandou instaurar o procedimento) ou do incumprimento do prazo de 45 dias para a ultimação da instrução sem justificação, ambos do ED; e repetindo estas críticas nas segundas.

Verificando-se que o procedimento foi mandado instaurar em 11 de Março de 1986, é evidente que, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, ainda não tinham recorrido os três anos aí referidos.

Por outro lado, as faltas foram dados a conhecer em 7 de Fevereiro de 1985 pelo inspector Joaquim Pacheco e que o processo disciplinar se iniciou em 2 de Abril de 1985, após o referido despacho do inspector-geral de 11 de Março. Foi, por conseguinte, respeitado o prazo de três meses estabelecido no citado artigo 4.º, n.º 2.

A inobservância dos prazos processuais do artigo 45.º não configura a prescrição do procedimento, como se tem decidido neste Tribunal, porquanto tais prazos têm natureza disciplinar, não acarretando nulidade processual mas antes mera irregularidade sem quaisquer reflexos na defesa do arguido (cf., por todos, o Acórdão de 24 de Julho de 1986, no apêndice ao *Diário da República,* de 22 de Julho de 1992, p. 3493, onde se citam outros arestos no mesmo sentido).

Como se ponderou naquele acórdão, também aqui se dirá que não pode confundir-se a *instauração* de procedimento disciplinar com o *início* do processo disciplinar: aquele considera-se instaurado quando for proferido despacho nesse sentido, revelando a vontade da Administração de exercer o seu poder disciplinar, sendo, assim, de atribuir a esse despacho efeitos interruptivos da prescrição.

Improcede, pois, a arguição de vício de violação de lei fundado na prescrição do procedimento disciplinar.

11 — Vejamos agora a questão da incompetência do inspector-geral substituto, quer para mandar instaurar o procedimento disciplinar quer para a aplicação da pena.

A entidade recorrida, na sua alegação final, contesta o alegado vício, dizendo que para se concluir que o mesmo é título da competência basta ler o n.º 2 do artigo 17.º do ED e a alínea *c*) do n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 540/79, de 31 de Dezembro, acrescentando que a alteração da redacção introduzida pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 229/81, de 25 de Julho, se deveu à necessidade de corrigir o erro de redacção do diploma mais antigo sobre o seu âmbito: neste, remetia-se, por lapso, para o artigo 2.º Até era desnecessária na redacção do preceito a referência ao ED de 1979, uma vez que deste diploma resultava já delegada a competência de punir no inspector-geral e terá sido em reforço desnecessário que o legislador a introduziu; se já assim era, ainda mais claro ficou na redacção do ED de 1984 (artigo 17.º, n.º 2).

O recorrente retorquiu, em alegações completamentares, dizendo, em suma, o que consta das suas alegações (conclusão 8.ª), supra referidas, precisando que o Decreto-Lei n.º 121-D/79 foi revogado pelo actual ED, que atribuiu competência para punir com pena de inactividade aos secretários-gerais, directores-gerais e equiparados, não incluindo o inspector-geral do Ensino nem a autoridade recorrida, demonstrou a origem do seu poder disciplinar ou da competência para a prática de actos por parte de entidades substitutas, acrescentando que a revogação daquele primeiro diploma arrastou consigo a revogação da competência constante da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 540/79; e não sendo legítimo, quer por obediência ou princípios gerais de aplicação das leis quer por se tratar de matéria disciplinar penal pretender recorrer à analogia ou à interpretação extensiva.

12 — É fora de dúvida que o procedimento disciplinar foi mandado instaurar pelo inspector-geral do Ensino substituto (fls. 65 e 66 do processo disciplinar) e é dele o despacho que autorizou a suspensão de diligências requeridas pelo arguido na defesa à primeira nota de culpa e a prorrogação do prazo para a instrução (3 de Julho de 1985, fl. 136); sendo do subinspector-geral substituto os despacho que autorizaram o excesso do prazo pedido pelo instrutor em 15 de Julho de 1985 e a interrupção para licença de férias (fls. 142 a 146).

Fora de dúvida é, também, que o despacho, determinando a aplicação da sanção (9 de Abril de 1986), é do inspector-geral.

Dispõe o artigo 17.º, n.º 2, do ED de 1984 que a aplicação das penas previstas nas alíneas *b*) a *d*) do n.º 1 do artigo 11.º, por conseguinte também a de inactividade, são da competência dos secretários-gerais e dos directores-gerais e equiparados, nomeadamente dos dirigentes dos institutos públicos.

Não era assim no domínio do ED de 1979, onde essa pena era da competência dos ministros e dos secretários regionais nas Regiões Autónomas e dos órgãos dirigentes dos institutos públicos. Todavia, este diploma considerou desde logo delegada nos directores-gerais

e equiparados a competência para a aplicação das penas até à de inactividade, não sendo esta subdelegável, [artigos 11.º, n.º 1, alínea *e*), e 16.º, n.os 3 e 4].

Ora, na vigência do ED de 1979 foi publicada o já citado Decreto-Lei n.º 540/79, de 31 de Dezembro, cujo artigo 6.º, n.º 1, alínea *c*), disse competir à Inspecção-Geral «usar da competência disciplinar, inclusive a delegada pelo n.º 4 do artigo 16.º do ED, em relação a todo o pessoal abrangido pelo artigo 1.º». E o artigo em causa, no seu n.º 3, dispunha que «nas suas faltas e impedimentos, o inspector-geral será subsituído pelo subinspector-geral por ele designado ou, na impossibilidade de designação, pelo subsinspector-geral mais antigo no exercício das suas funções».

A alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 229/81, de 25 de Julho, respeita apenas à parte final do preceito da citada alínea *c*), substituindo a referência ao artigo 1.º» pela referência ao «artigo 2.º», de onde se mostrar plausível a tese expendida pela entidade recorrida, de que se tratou de mera correcção de lapso.

Do conjunto destes diplomas extrai-se a conclusão de que o inspector-geral era competente para aplicação da pena em causa, bem como para exercer a acção disciplinar em geral.

Certo que o Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, revogou, ao mesmo tacitamente, o ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79. Mas tal não significa que tenha revogado a indicada legislação sobre a competência disciplinar do inspector-geral do Ensino. Desde logo porque o artigo 17.º, n.º 2, do primeiro manteve a competência para aplicação da pena de inactividade aos «directores-gerais e equiparados» sem que expressamente tenha revogado a dos inspectores-gerais. Dito de outra maneira, neste particular, o novo ED necessariamente reenviou para outra ou outras leis a tarefa de definir os «equiparados» a directores-gerais como já o fazia o n.º 4 do artigo 16.º do anterior. Daí poder concluir-se que, nessa medida, não quis estabelecer disciplina diferente em matéria de competência. Com efeito, não se descortina qualquer intenção revogatória quando a este ponto. E não é menos certo que tal intenção não seria confortada pela evolução legislativa posterior, como por exemplo o Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Dezembro, cujo artigo 2.º considera expressamente cargos dirigentes os de director-geral, secretário-geral, inspector-geral, subdirector-geral, director de serviços e chefe de divisão, bem como os cargos a estes legalmente equiparados (n.º 2 do mesmo artigo).

Convém referir, a este propósito, que no Acórdão deste Tribunal de 24 de Julho de 1986, publicado em apêndice ao *Diário da República,* 22 de Julho de 1992, já referido, e relativo a factos disciplinares já praticados na vigência do ED de 1984, se doutrinou, sem qualquer hesitação, pela competência do inspector-geral do Ensino, atendendo, além do mais, justamente ao disposto no artigo 6.º, n.º 1, alínea *c*), do Decreto-Lei n.º 540/79, de 31 de Dezembro, na redacção do Decreto-Lei n.º 229/81, de 25 de Julho. O mesmo é dizer que esse acórdão não considerou revogada esta legislação, coeva do anterior ED, pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

Por outro lado, a lei não distingue entre inspector-geral efectivo e substituto nem lógica e razoavelmente deveria distinguir, já que não é a pessoa que exerce o cargo que releva para a competência mas o próprio cargo, cujas funções podem ser exercidas em regime de substituição, sendo certo que o recorrente não demonstrou que o exercício dessas funções por um substituto enferme de qualquer violação de lei.

Enfim, quanto os despachos proferidos na pendência do processo disciplinar pelo subdirector-geral substituto, a que já se fez referência, cabe recordar o disposto no artigo 39.º, n.º 1, do ED em vigor, segundo o qual são competentes para instaurar ou mandar instaurar processo disciplinar contra os respectivos subordinados, *todos* os superiores hierárquicos, ainda que neles não tenha delegado a competência de punir.

Ora, se assim é, não se vê por que razão estaria impedido um subdirector-geral de despachar no processo instaurado sobre questões que não se circunscrevam ao acto punitivo. É o caso dos despachos que autorizaram licença para férias do instrutor e o excesso de prazo para a sua ultimação.

Improcede, pelo exposto, a alegação dos vícios de incompetência relativamente ao inspector-geral do ensino e ao subdirector-geral, no tocante aos actos pelos mesmos praticados.

13 — Relativamente ao vício de forma, único em que o recorrente é acompanhado pelo digno magistrado do MP, alega-se que não foi respeitado o conteúdo do Decreto-Lei n.º 256-A/77 porquanto inexiste fundamentação da qual explicitamente se retire quais os factos dados como provados e motivadores da pena aplicada, não tendo sido respeitados os princípios de certeza, segurança, proporcionalidade e adequação da pena ao comportamento do mesmo recorrente; também não sendo determinado o fundamento jurídico e as normas relativas à pena aplicada; e ainda que, apesar da discordância com a proposta formulada pelo instrutor, não foi respeitado o conteúdo do artigo 66.º, n.º 4, do ED.

É certo que a proposta da pena de demissão não mereceu concordância da entidade que aplicou a sanção de inactividade, a qual concordou, sim, com *parecer,* surgerindo esta última como mais adequada aos factos e à personalidade do arguido, nos termos já referidos.

Alega-se ainda, e no referente às razões de direito, que estas não existem, não podendo assim saber-se por que se aplicou aquela pena e não, por exemplo, a de multa ou suspensão.

Assim, a decisão, não mencionando a norma jurídica ou qualquer princípio de direito, encontra-se ferida de «nulidade». Também se alega que não foi dado cumprimento ao artigo 28.º do ED, que exige se atenda aos vários critérios nele consagrados, nomeadamente o grau de culpa do agente, a sua personalidade e todas as circunstâncias em que a infracção é cometida, tudo com o objectivo de alcançar a necessária segurança jurídica, em especial pela valoração da sua personalidade e adequação da pena ao comportamento descrito. E transcrevendo o passo do parecer que exprime dúvidas quanto às intenções do arguido (v. supra, n.º 8.1.21), invoca-se não serem elas elucidadas, antes reafirmadas na parte conclusiva da fundamentação; e muito menos foram especificadas as razões que legitimariam o agravamento ou a atenuação da pena quando, no limite, o instrutor havia proposto a demissão e o arguido havia invocado vários atenuantes.

O instrutor, como repetidamente se disse, propôs efectivamente a pena de demissão ao abrigo do n.º 1 do artigo 65.º do ED, após uma exaustiva análise da prova adquirida no processo, com minuciosa descrição dos factos e correspectiva subsunção em concretos preceitos do mesmo Estatuto, como se vê a fls. 272 e segs. do processo disciplinar e com referência às sanções nele previstas — e nesse relatório concluiu

pela inexistância das atenuantes invocadas e pela relevância da agravante da acumulação de infracções. Seguiu-se a já referida informação-parecer de 26 de Março de 1986 (fls. 17 e segs. do presente processo de recurso), no qual, «com interesse e relevância para uma correcta de decisão», considera:

a) Que os factos imputados ao arguido nas acusações contra ele deduzidos estão suficientemente provados;

b) Que a defesa não fez minimamente soçobrar a acusação, assumindo o mesmo perante a instrução do processo uma postura que necessariamente o compromente: ou sistematicamente negou a evidência ou, em alternativa, se reduziu ao silêncio perante a mesma evidência dizendo «nada tenho a declarar»;

c) Que as testemunhas por ele arroladas eram quase na totalidade pessoas estranhas à escola que, como é óbvio, desconheciam os factos a que a acusação se reportava;

d) Mesmo assim é de realçar, como o fez o instrutor a fl. 271 dos autos), «que algumas das testemunhas de defesa mais não fizeram do que reforçar a conduta incorrecta, desrespeitosa, antipedagógica e maliciosoa do arguido»;

e) Que, ao contrário do que este alega, não há excepções ou nulidades de que cumpra conhecer, tendo-se a instrução processado com respeito e observância das prescrições legais aplicáveis;

f) Assim sendo descabidas as afirmações quanto à caducidade invocada e outras irregularidades apontadas nas duas defesas apresentadas e sendo despropositada a invocação do artigo 45.º do ED e outras disposições do mesmo diploma.

No final do documento afirma-se não haver dúvidas de que estavam provados os factos imputados ao arguido, seguindo-se as reservas quanto à intenção que presidiu à prática dos mesmos, nos termos referidos supra, ponto 8.1.21.

Sobre esta peça processual recaiu ainda um despacho de concordância com as razões e a sugestão punitiva aí expressas (3 de Abril de 1986), prévio ao despacho do inspector-geral que diz, *ipsis verbis*: «Concordo e, em consequência, aplico ao arguido a pena de inactividade, graduada em dois anos. Lisboa, 9 de Abril de 1986».

Dispõe o artigo 66.º, n.º 1, do ED que «a decisão do processo será sempre fundamentado quando *não concordante* com a proposta formulada no relatório do instrutor [. . .]».

Parece-nos que foi isso o que aconteceu no caso: proposta pena de demissão, optou-se pela de inactividade por dois anos. É visivel que, para isso, o autor do acto fez suas as razões de facto constantes do relatório do instrutor e do parecer acima referido e, na medida em que concordou com a pena neste sugerido, não pode deixar de entender-se que aceitou como boas as razões de direito que lhe subjazem: quer dizer que concordou ser mais *justa* e *adequada* a sanção vicarial sugerida. Os fundamentos de direito são visíveis, consubstanciados na invocação de dúvidas quanto ao dolo do agente, mas, neste caso, em favor dele e ainda na expectativa de que, assim, se favoreceria uma desejável reintegração numa comunidade que, «como os autos infelizmente comprovam, tão mal serviu». Terá faltado, para uma perfeição desta sugestão, indicar *expressamente* a norma que consente a substituição da pena («mais grave») por outra («menos grave»), no caso o artigo 30.º do ED.

Mas não se julga razoável considerar essa omissão como deficiência inadmissível no plano da fundamentação de direito. Esse artigo alude

às circunstâncias atenuantes que diminuam substancialmente a culpa do arguido, como fundamento de pena de escalão inferior, aliás uma faculdade, que não uma estrita consequência.

A formulação adoptada no parecer é clara (dúvidas quanto à intensidade do *dolo*, relevo pela a *reintegração* do arguido que a pena expulsiva de demissão irremediavalmente impediria) e ela é representativa da aplicação de princípios de direito à concreta situação fáctica revelada no processo disciplinar. O apelo feito à dúvida insanável sobre a *motivação* do agravante é seguramente uma razão de direito que o favorece, pressupondo uma avaliação desse elemento subjectivo e não se cifrando num mero juízo de tipo naturalístico.

Concluir de outro modo seria render culto a um preconceito formalista, sendo certo que o que verdadeiramente importa é o juízo sobre a adequação e a justiça da pena ao caso concreto, que passa pela ponderação de circunstâncias atenuativas da culpa que estão implícitas na sugestão sobre a atenuação da pena inicialmente proposta, com explicitação das correspondentes razões, como vimos.

A diferente conclusão não pode chegar-se através da exegese do artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, se é que seria necessário chamá-lo à colação, onde se fala em «sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anterior parecer, informação ou proposta, que neste caso constituirão parte integrante do respectivo acto», e onde não se descortina qualquer exigência no sentido da obrigatoriedade de indicação expressa e exacta de uma concreta disposição jurídica que permita fundar a decisão quando esta é concordante com um parecer que sugere o recurso a uma faculdade de atenuação.

«Sucinto» quer dizer, precisamente, «resumido», «curto», «breve», ou seja, aquilo que é adverso a luxos verbais ou a fórmulas estereotipadas.

Este Tribunal, aliás, tem afirmado repetidas vezes que um acto não padece de vício de forma quando, remetendo para os fundamentos de anterior parecer, se mostre apto a revelar a um destinatário normal colocado na posição do recorrente, o processo mental que conduziu à punição (cf. o Acórdão de 15 de Julho de 1986, no apêndice ao *Diário da República,* 22 de Julho de 1992, p. 3240); ou, ainda, porventura mais impressivamente, e pela negativa, «há falta de fundamentação quando, perante um acto administrativo, um destinatário normalmente diligente não fica em condições de conhecer o itinerário cognoscitivo e valorativo do seu autor» (Acórdão de 16 de Maio de 1989, no *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 387, p. 346).

Sendo assim, não se vê que, no caso vertente, o recorrente, que se pressupõe ser um destinatário normal, não pudesse aperceber-se do processo mental que conduziu à aplicação da pena de inactividade, na medida em que o autor do acto se apropriou dos fundamentos, de facto e de direito, explanados, quer no *relatório* do instrutor quer no *parecer* dos serviços, para se decidir, pela substituição da pena mais grave proposta naquele, pela menos grave sugerida neste.

Acontece, apendicularmente, que nas notas de culpa do processo disciplinar se qualificam alguns dos factos como passíveis de pena de inactividade, com expressa indicação dos preceitos do ED que a prevê para os factos em geral atentórios da dignidade e prestígio do funcionário ou agente ou da função (artigo 25.º), pelo que não é lícito alegar incompreensão ou ignorância relativamente ao signi-

ficado e efeitos dessa pena. Acresce que, nas respectivas defesas, o então arguido não suscitou qualquer objecção contra essa qualificação, limitando-se a contrariar as inferências tiradas das provas que estavam na base da explanação dos factos que lhe eram imputados.

Concluiu-se, pelo exposto, pela inexistência do vício de forma alegado, relativamente à falta de fundamentação do acto impugnado.

14 — Analisemos, em seguida, o vício qualificado de *violação de lei* (a determinar nulidade insuprível) decorrente de a acusação não conter, alegadamente, as circunstâncias de *tempo, modo* e *lugar* em que as eventuais infracções se desenrolaram, e a fundamentação das normas e princípios violados, bem como da falta de referência às circunstâncias atenuantes e agravantes, tudo em conflito com as prescrições dos artigos 28.º, 57.º, n.º 2, e 59.º, n.º 4, do ED, o que tudo cercearia a capacidade e a possibilidade da defesa.

O exame do processo instrutor leva a concluir que o recorrente não tem razão.

A única nulidade insuprível estabelecida naquele Estatuto é a resultante da falta de audiência do arguido em artigos de acusação nos quais as infracções sejam suficientemente individualizadas e referidas aos correspondentes preceitos legais, bem como a que resulte da omissão de diligências *essenciais* para a descoberta da verdade.

Mas as «notas de culpa» de fls. 156 e segs. e de fls. 172 e segs. do processo disciplinar evidenciam uma descrição pormenorizada dos factos imputados ao arguido, seguidos da indicação dos preceitos violados e da referência às sanções correspondentes. É certo que, na primeira «nota de culpa», o instrutor não indicou com precisão as datas em que teriam ocorrido os factos imputados, mas teve o cuidado de os reportar a períodos temporais determináveis e compreensíveis para o arguido, que era professor na Escola Secundária do Restelo («primeiro e segundo períodos do ano lectivo de 1984-85»), dizendo não ter sido possível determinar as datas exactas. Não é razoável supor que o defendente ignorasse o significado das referências contidas naquelas expressões. Que se saiba, mesmo no processo penal, onde as exigências de determinação temporal são mais estritas, nunca se foi ao ponto de considerar comprometidos os direitos de defesa, através de referências dessa natureza, já que a experiência mostra que nem sempre é possível indicar com precisão o dia ou dias em que os factos foram praticados, e constituintes de comportamentos repreensíveis. A ser de outra maneira, estaria garantida a impunidade do agente, bastando que, a despeito de todos os esforços do instrutor, do averiguante ou do inquiridor (e, *a fortiori,* do julgador), não fosse possível localizar no tempo, com rigor de calendário, o dia em que os factos ocorreram. Acontece que nas duas «notas de culpa» se indicou sempre o *lugar* da infracção (a «aula», a «turma» ou a «escola»), bem como os *modos* de execução dos actos repreensíveis, a este propósito descrevendo-se concretamente como o agente actuou («mandou alunos para fora da sala de aula sem dar conhecimento da ocorrência ao director de turma, com infracção do dispoto no n.º 6.1.2. da Portaria n.º 679/77, de 8 de Novembro»; «ter respondido na presença dos alunos ao professor que trabalhava em simultâneo na mesma sala que o que os alunos queriam era *banana*», ter respondido a um aluno «vê se é água ou é outra coisa, colocando simultaneamente a mão no pénis»; ter dito a outra «agora não pode ser, mas quando tocar para a saída podemos ir lá para trás»; ter dito a outra, «agora não pode ser, só mais logo à tarde atrás dos pavilhões e vai preparada»; ter apalpado os seios de uma aluna n.º 12 de uma turma do 8.º ano; ter dito a outra «que lhe poderia ter tirado o prego das maminhas», etc.).

E no que particularmente respeita à segunda «nota de culpa» (fl. 172 do processo instrutor), em qualquer dos três artigos de acusação se referem precisamente as datas dos factos (17 e 18 de Junho de 1985), seguindo-se a indicação dos lugares das mesmas (aulas de Português e Francês, a escola, a sala de madeiras), e os modos de comissão das faltas (ter feito ausentar das aulas alguns alunos, que se identificam pelos nomes e pertinência a determinadas alunas, «com o objectivo de dialogar com elas sobre a matéria dos autos, sem autorização», «ter incitado alunos», que se identificam, a negar as declarações por eles prestados e simultaneamente a retirar as participações por eles anteriormente apresentados», «recusar-se a tomar conhecimento por escrito de um comunicado que lhe foi entregue pela presidente do conselho directivo da escola, onde lhe era comunicado que não podia convocar os alunos em tempo de aulas»).

Certo que a lei (artigo 59.º, n.º 11, do ED) dispõe que a acusação deverá conter as circunstâncias que integram atenuantes e agravantes, mas isso supõe necessariamente que os factos as preencham, pelo que a omissão dessas referêncais pode significar que, no entender do acusador, isso não acontecia, não sendo de excluir, quanto às primeiras, que se reservasse para o relatório final, após a produção das provas requeridas pela defesa. E foi o que aconteceu: a fls. 271 e 271 v.º do processo disciplinar o instrutor avalia as atenuantes invocadas («as testemunhas de defesa não conseguiram mais do que enumerar as qualidades de cidadão, algumas delas mais não fizeram do que reforçar a conduta incorrecta, desrespeitosa, antipedagógica e maliciosa do arguido»; «o facto de leccionar há mais de cinco anos não parece de considerar como atenuante, tanto mais que, já no ano lectivo de 1983-84, havia razões de queixa contra o arguido, semelhante à matéria dos autos», e recorrente). Enfim, a fl. 174 v.º do relatório, citando-se a alínea *g*) do n.º 1 do artigo 31.º do ED, escreve-se que a *acumulação* de infracções deve ser considerada como circunstância *agravante*.

Também por este lado não procede a alegação do recorrente, sendo certo que as defesas apresentadas mostram bem que compreendeu o significado dos factos que lhe foram imputados e procurou infirmá-los, negando-os e indicando provas.

15 — Nas alegações finais, o recorrente invoca não terem sido respondidas as excepções e nulidades invocadas na defesa e a não oportuna realização de diligências requeridas com carácter de urgência, que já não se puderam realizar, o que forte e gravemente afectou a sua actividade profissional, tudo isso correspondido a falta de audição dele, recorrente.

A resposta da entidade recorrida sublinha que o recorrente não especifica umas e outras nem sequer indica as folhas dos autos onde se localizam, de certo porque as mesmas não existem, a não ser da sua inventiva. E que também não se colhe dos autos que hajam sido omitidas diligências, muito menos das requeridas pelo arguido.

Compulsando os autos de processo disciplinar não se alcança com nitidez a que excepções e nulidades o recorrente quer referir-se que não sejam as já invocadas a outro título, como a prescrição do procedimento, os atrasos na instrução e na conclusão do processo, determinantes do incumprimento de prazos, sendo certo que na petição

do *recurso hierárquico* (apenso, 4.º, vol. fl. 15), na enumeração dos *vícios* que afectariam a existência e validade do processo disciplinar, constantes das conclusões, se limita a chamar a atenção da entidade impetrada para os seguintes: a acusação tal como foi formulada em termos vagos, genéricos e abstractos corresponde a falta de audição do arguido: não foram minimamente respeitados os prazos e garantias processuais; as «notas de culpa» contêm inadequações entre os factos pretensamente imputados e punição que eventualmente lhe caberia; não foram atendidas as atenuantes invocadas, nomeadamente: o bom comportamento anterior, relevantes serviços prestados à comunidade e ao Estado, terem os factos constantes do processo decorrido quando impedia sobre o arguido um processo injusto e ilegal que previa a sua demissão, assim perturbando o seu comportamento, não foram respeitados os princípios *nebis in idem* e *in dubio pro reo*, existe falta de fundamentação da decisão, assim se gerando *vícios* de *forma, violação de lei* e *desvio de poder,* que impõem a anulação do despacho recorrido.

Face ao disposto no artigo 42.º, n.º 1, do ED, já referido, além da falta de audiência do arguido, só é insuprível a nulidade resultante de omissão de quaisquer diligência *essenciais* para a descoberta da verdade. As restantes nulidades consideram-se supridas se não foram reclamadas pelo arguido até à decisão final (n.º 2). Assim, se se trata de nulidades *diferentes* daquelas que foram invocadas para fundamento dos vícios alegados na petição e nas alegações do presente recurso, elas não foram concretamente e autonomamente apontadas, além de que não foi expressamente alegada a sua *essencialidade* para a descoberta da verdade (cf. fls. 9 e 9 v.º e 118).

Também, por este lado, improcede a pretensão do recorrente.

16 — Resta decidir se foi violado o princípio *ne bis in idem*. A alegação do recorrente funda-se no facto de a presidente do conselho directivo lhe ter comunicado, pela forma descrita no relatório enviado ao instrutor — publicamente e em plena sala de aula —, «que não podia convocar os alunos em tempo de aulas, *conforme o tem feito* [. . .]» e que este motivo virá a integrar o artigo 3.º da segunda «nota de culpa», argumentando: «Ora, não só aquela comunicação traduz uma conclusão, como a forma vexatória como foi entregue não deixa de traduzir uma *pena de admoestação,* configurando, nos termos do 12.º, n.º 1, do ED, uma *repreensão registada*» (itálico agora). Assim, prossegue, «ao ser incluída novamente na nota de culpa, cairá sob a alçada da proibição de ninguém poder ser punido duas vezes pela prática do mesmo facto pelo que, ainda que fosse verdade a infracção cometida, não é determinável face à decisão, não poderia ser alvo de nova pena» (fl. 117).

O «comunicado» a que se refere o recorrente (fl. 124 do processo disciplinar) reza o seguinte: «Informa-se o professor Viriato Ramos Mendes Rebelo que não pode convocar os alunos em tempo de aulas, conforme o tem efeito, sob *pena disciplinar*» (itálico agora). O documento está datado de 18 de Junho de 1985, é assinado pela presidente do conselho directivo e contém a seguinte menção: «O professor recusou-se a rubricar o comunicado» e, sob esta, vêem-se quatro assinaturas. Precisamente a simples ameaça com pena disciplinar exclui a ideia de uma aplicação, no acto, da pena de repreensão escrito, tal como a mesma é definida no artigo 12.º, n.º 1, do ED. Se a autora do «comunicado» quisesse aplicá-la não teria «ameaçado» o destinatário com pena disciplinar. Nada impedia, pois, o instrutor

de incluir a matéria na 2.ª nota de culpa, onde, aliás, o ilícito disciplinar não é propriamente o facto documentado no «comunicado» mas o de se ter recusado a rubricá-lo, aí qualificado como má compreensão dos deveres funcionais, passível de pena de *multa* nos termos do artigo 23.º, n.º 1, do ED. Acresce que, como já foi dito, o recorrente nem sequer veio a ser punido com esta pena.

17 — A decisão punitiva, na sua substância, não é atacada pelo recorrente, a não ser por vagas referencias à «proporcionalidade e adequação da pena ao comportamento» (fls. 4 e 110), ainda assim, no quadro do *vício de forma* alegado. Naturalmente terá confiado na procedência dos vícios que alegou, enquanto obstáculos à validade do acto impugnado, sem se deter na questão de fundo, da justiça e da adequação da sanção.

Mesmo assim, ou seja, a entender-se que as expressões empregues vão neste último sentido, a crítica careceria de fundamento. Os actos imputados nas acusações estão suficientemente estabelecidos pelas provas produzidas no processo disciplinar e podem subsumir-se à previsão do artigo 25.º, n.º 1, do ED, enquanto atentatórios da dignidade e prestígio do funcionários ou agente ou da função (a enumeração feita no n.º 2 do preceito é meramente exemplificativa). Como também sem esforço caberiam na previsão do artigo 26.º, n.º 1, na medida em que pela sua gravidade (vários atentados à dignidade e ao sentimento de vergonha e honestidade dos alunos e, sobretudo, de alunas menores, por exemplo, traduzindo-se em alusões veladas ou mesmo explícitas a órgãos sexuais e, num caso, até apalpamento de seios de uma aluna), seriam de molde a justificar um juízo de inviabilidade da manutenção da relação funcional: mas que, por dúvidas quanto à intenção que lhes presidiu (satisfação do instinto sexual e paixões lascivas), aconselharam o uso da faculdade de atenuação consentida pelo artigo 30.º Logo, não pode dizer-se que não tenha havido adequação da pena à factualidade típica e personalidade, bem como à culpa do arguido, não merecendo, nesta medida, censura, o acto punitivo, através da sua desconformidade com a lei aplicável.

18 — Termos em que se nega provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com a taxa de justiça fixada em 30 000$ e a procuradoria em 15 000$.

Lisboa, 12 de Janeiro de 1993. — *Manuel António Lopes Rocha* (relator) — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca — José da Cruz Rodrigues* (com a resalva de que, em sede de recurso contencioso, tenha a prescrição do procedimento disciplinar como não sendo de conhecimento oficioso, por integrar o vício de violação de lei a punição com fundamento em factos relativamente aos quais o procedimento esteja prescrito). — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilhe.*

Acórdão de 12 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Execução de julgado. Actos e operações em que a execução deve consistir.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A execução de acórdão anulatório há-de operar a reintegração da ordem jurídica violada pelo acto anulado.
2 — Banido este acto da ordem jurídica, por força da anulação, a reintegração referida há-de consistir na prática de outro acto a regular a mesma situação jurídica, isento do vício que inquinava o primeiro.
3 — Se o vício detectado era de forma, por inobservância de votação nominal em deliberação de órgão colegial, à reintegração não basta nova reunião do órgão para o simples registo do sentido de voto de cada um dos elementos, antes se impõe nova deliberação com observância das formalidades legais.

Recurso n.º 25 595-A, em que são recorrente Francisco Manuel dos Reis Caldeira e recorrido o Ministro dos Negócios Estrangeiros. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Dr. José da Cruz Rodrigues.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

A requerimento de Francisco Manuel dos Reis Caldeira, foi, por Acórdão de 7 de Julho de 1992, decidido não existir causa legítima de inexecução do aresto de 11 de Junho de 1991, pelo qual foi anulado, com fundamento em vício de forma, o despacho de 9 de Junho de 1987, do Sr. Ministro dos Negócios Estrangeiros.

Em observância do disposto no n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, foram ouvidos o requerente e a autoridade requerida sobre os actos e operações materiais em que deverá consistir a execução do julgado e o prazo necessário à sua prática.

Sustenta o primeiro que:

O Ministro dos Negócios Estrangeiros deverá determinar, nos termos do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 79/92, de 6 de Maio, que o Conselho Diplomático elabore a lista dos conselheiros de embaixada que, em 31 de Dezembro de 1986, preenchiam os requisitos necessários à promoção a ministro plenipotenciário;

Em seguida deverá o referido Ministro determinar que esse Conselho lhe submeta proposta de promoção fundamentada no processo individual de cada conselheiro de embaixada;

Por fim, o mesmo Ministro deverá proferir o despacho de promoção com base na proposta.

Defende a autoridade requerida que:

Na origem da anulação não esteve vício que afectasse intrinsecamente o despacho recorrido, «antes vício que afectou a prática de actos preparatórios tomados no decurso do respectivo processo decisório», pelo que é «apenas por referência a esses actos preparatórios que a sanação do vício que fez inquinar o despacho anulado deve ser tomada em consideração — e, no quadro do princípio do respeito pelos limites do caso julgado, nos limites do decidido pelo» acórdão anulatório;

Estando em causa só o desrespeito da votação nominal, quer na reunião da Comissão de Avaliação em que foi elaborada a proposta de promoção dos diplomatas quer na reunião do Conselho do Ministério em que a proposta final foi elaborada, impõe-se unicamente

a correcção da irregularidade relativa ao registo formal dessas votações;

Tal correcção atém-se única e exclusivamente à indicação do sentido do voto dos membros desses dois órgãos nas votações realizadas, na medida em que só essa falta de indicação é que constitui a irregularidade imputada a esses actos que antecederam a prática do acto anulado;

Não está em causa irregularidade intrínseca da votação enquanto tal, isto é, enquanto processo de formação e de manifestação da vontade desses órgãos que decidem em colégio, mas apenas uma irregularidade relativa ao seu registo formal;

Daí que se não imponha sequer a repetição das votações, mas unicamente a indicação do sentido do voto manifestado nas deliberações tomadas, à frente do nome de cada um dos membros que nelas participaram e o seu registo nas actas das respectivas reuniões;

A execução do acórdão anulatório deve, pois, efectivar-se nos termos seguintes:

«*a*) Convocação dos membros que fizeram parte da Comissão de Avaliação que apresentou a proposta de promoção dos diplomatas, para efeito de registo do sentido do voto de cada um na deliberação em que teve lugar a sua aprovação;

b) Correcção da acta dessa reunião e registo na mesma do sentido do voto de cada um desses membros, à frente dos respectivos nomes;

c) Convocação dos membros que participaram na reunião do Conselho do Ministério em que foi elaborada e aprovada a proposta final de promoção dos diplomatas, para efeitos de registo do sentido de voto de cada um na deliberação em que teve lugar a sua aprovação; e

d) Correcção da acta dessa reunião, nos mesmos termos em que teve lugar a correcção daquela outra acta;

e) Apresentação da lista de promoções para efeitos de renovação do despacho anulado»;

Actualmente, estão colocados no exterior oito membros que participaram nas reuniões, quer da Comissão de Avaliação quer do Conselho do Ministério e um outro, aposentado, reside no estrangeiro;

Os diplomatas colocados no estrangeiro estão envolvidos em trabalhos e compromissos diplomáticos da mais variada índole, não sendo razoável que se possam criar quaisquer tipos de contratempos ou incidentes que possam vir a traduzir-se em embaraços para a diplomacia portuguesa;

O diplomata aposentado terá certamente compromissos da sua vida pessoal e profissional, o que impõe a necessidade de articulação da sua disponibilidade para se deslocar a Lisboa com as disponibilidades daqueles outros;

A prática dos actos em que deve traduzir-se a execução não pode, em vista do interesse público conexo, que deve ser observado e acautelado, ser levada a cabo em prazo inferior a seis meses;

É esse o prazo que, para o efeito, deve ser concedido.

O digno magistrado do Ministério Público emitiu o parecer seguinte:

«Cumpre emitir parecer sobre os actos e operações que irão integrar a execução do Acórdão anulatório de 11 de Junho de 1991 e o prazo necessário para a sua prática.

Tendo a anulação tido o seu fundamento em vício de forma por preterição de uma formalidade anterior à prática do acto, terá agora que ser praticado novo acto expurgado desse vício.

A omissão de formalidade essencial consiste no facto de o Conselho do Ministério dos Negócios Estrangeiros, ao elaborar a proposta de promoção de conselheiros de embaixada a ministros plenipotenciários, a submeter ao Ministro, não o ter feito por votação nominal, violando, assim, a norma do artigo 29.º, n.º 7, da Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros (Decreto-Lei n.º 47 331, de 23 de Novembro), na redacção do Decreto-Lei n.º 206/83, de 21 de Maio, bem como a norma do artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento do Conselho do mesmo Ministério, aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 27/87, de 15 de Abril, dado tal forma de votação não ter sido afastada por deliberação tomada por maioria de dois terços dos membros presentes, nos termos deste mesmo preceito legal.

Acontece que, nos termos do n.º 3 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 79/92, de 6 de Maio, a entidade competente para propor a promoção de conselheiros de embaixada a ministros plenipotenciários é o Conselho Diplomático.

Este diploma veio definir o estatuto profissional dos funcionários do quadro do serviço diplomático, conforme dispõe o artigo 1.º, n.º 1, substituindo a legislação que definia os mecanismos de funcionamento da carreira diplomática, bem como o conjunto de direitos e deveres dos funcionários do serviço diplomático (cf. preâmbulo).

As normas dos artigos 28.º e 29.º do Decreto-Lei n.º 47 331, de 23 de Novembro de 1966, que regulavam a promoção de conselheiro de embaixada a ministro plenipotenciário à data da prática do acto anulado, já haviam sido revogadas expressamente pelo artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 34-A/89, de 31 de Janeiro.

Este diploma, por força do disposto nos seus artigos 11.º e 12.º, retirara ao Conselho do Ministério dos Negócios Estrangeiros a competência para propor a promoção de conselheiros de embaixada a ministros plenipotenciários.

Deixaram, pois, de vigorar as normas dos artigos 28.º e 29.º do Decreto-Lei n.º 47 331, de 23 de Novembro, regendo agora, no tocante a essa promoção, o disposto no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 79/92, de 6 de Maio.

Em conformidade com o n.º 3 deste artigo 'a lista de promoções a ministro plenipotenciário é estabelecida pelo Conselho Diplomático', dispondo por sua vez o n.º 4 que 'o mérito de todos os conselheiros de embaixada em condições de promoção será apreciada pelo Conselho Diplomático com base no respectivo processo individual, devendo a proposta de promoção ser objecto de fundamentação'. Preceitua o n.º 5 que 'as promoções são da competência do Ministro dos Negócios Estrangeiros'.

A nosso ver, é à luz destes normativos que a Administração deverá praticar todos os actos que integrarão a execução do julgado, não fazendo sentido a solução preconizada pela autoridade requerida de fazer funcionar o Conselho do Ministério, já que o mesmo deixou de dispor de competência na matéria em causa.

Aliás, isto mesmo flui do acórdão que declarou a inexistência de causa legítima de inexecução, conforme se pode ver pela seguinte passagem que se transcreve, a propósito da alegada impossibilidade de cumprimento do julgado pela Administração:

'No caso presente o órgão competente para a decisão permanece o mesmo, o que mudou foi a entidade que formulou a proposta sobre a qual há-de incidir a resolução final; perante esta situação, há apenas que observar a lei, apresentando-se como irrelevante a invocada dificuldade em reunir de novo o Conselho do Ministério, seja porque cessou a sua competência na matéria ou porque estão aposentados alguns dos elementos que o compunham e que elaboraram a lista anterior.'

Além disso, discordando da tese da autoridade requerida, entendemos que só haverá reintegração plena da ordem jurídica violada com a prolação, pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, de um novo acto de promoção, antecedido de proposta do Conselho Diplomático, e sem que, obviamente, se reincida em vício de forma por preterição de formalidade essencial.

O acto ilegal, por força da anulação, desapareceu da ordem jurídica. É forçoso que seja proferido um outro a substituí-lo, precedido das formalidades prescritas nos n.os 3 e 4 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 79/92, de 6 de Maio.

Pelo que acaba de se expor, parece-nos que em execução do julgado deverão ser praticados os seguintes actos, nos prazos que também se apontam:

No prazo de 30 dias, a contar do trânsito do acórdão a proferir, deverá o Conselho Diplomático considerar, de entre os 38 conselheiros de embaixada apresentados para promoção a ministro plenipotenciário, em 15 de Maio de 1987, ao Conselho do Ministério (pela Comissão de Avaliação e por dois membros do Conselho — cf. acta de fls. 51 a 70 do processo principal) aqueles que satisfaziam as condições exigíveis para aquele efeito, elaborando uma lista que deverá ser submetida a apreciação do Ministro dos Negócios Estrangeiros.

O mérito de todos os conselheiros de embaixada em condições de promoção será apreciado pelo Conselho Diplomático com base no respectivo processo individual, devendo a proposta de promoção ser objecto de fundamentação;

No prazo de 30 dias a contar da elaboração da lista pelo Conselho Diplomático deverá o Sr. Ministro dos Negócios Estrangeiros proferir despacho a apreciar a proposta de promoção apresentada pelo Conselho Diplomático.»

Colhidos vistos, cumpre decidir.

Em causa está a execução do acórdão anulatório, como já anteriormente se acentuou.

A anulação decretada baniu da ordem jurídica o despacho de 9 de Junho de 1987, do Ministro dos Negócios Estrangeiros. A reintegração da ordem jurídica violada impõe, como também se salientou, a prática de novo acto isento do vício que inquinava o anterior. Em contrário do que vem sustentado, o vício detectado não atingia apenas os actos preparatórios. A omissão de formalidade do procedimento administrativo, se essencial, como é o caso, atinge e vicia de forma a decisão final.

Por outro lado e diversamente ainda do que se pretende, em causa não está só o registo do sentido do voto de cada um dos membros do Conselho do Ministério. No órgão colegial, a vontade imputável à pessoa colectiva só se forma e devidamente manifesta quando todos os seus componentes se reúnam e deliberem com observância dos preceitos que disciplinam esses trâmites do procedimento. Exactamente porque na deliberação do Conselho do Ministério se não respeitou a exigência da votação nominal é que a vontade deste surgiu inquinada de vício que veio a repercutir-se no acto final do procedimento. Por isso, não faria sentido reunir de novo o Conselho

do Ministério e simplesmente registar o sentido do voto de cada um dos seus elementos.

Ainda a manter-se em vigor a legislação então vigente, impor-se-ia reunir de novo esse Conselho para que deliberasse com acatamento do formalismo legalmente imposto. A vontade da pessoa colectiva expressa pelo órgão colegial consubstancia-se numa deliberação que é precedida da reunião dos membros deste, no decurso da qual tem lugar a discussão do seu objecto e que conclui pela votação, sendo esta nominal nos casos em que a lei a imponha. Haveria, pois, que observar todos estes trâmites na actuação do Conselho do Ministério.

O Decreto-Lei n.º 47 331, de 23 de Novembro de 1966, foi, porém, revogado pelo Decreto-Lei n.º 79/92, de 6 de Maio.

Por imperativo do n.º 3 do artigo 17.º deste diploma, compete agora ao Conselho Diplomático estabelecer a lista dos conselheiros de embaixada que preencham os requisitos de promoção à categoria de ministro plenipotenciário. É assim este órgão que, reunindo, discutindo e votando com respeito pelo formalismo legal, designadamente tendo em conta que as suas deliberações são tomadas por votação nominal e maioria simples — n.º 4 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 79/92 — há-de elaborar a referida lista.

O mérito dos conselheiros de embaixada em condições de promoção será apreciado pelo Conselho Diplomático com base no respectivo processo individual e a proposta de promoção tem de ser fundamentada (n.º 4 do artigo 17.º citado).

A lista é depois submetida à apreciação do Ministro dos Negócios Estrangeiros, entidade competente para as promoções (n.º 5 do mesmo artigo).

Pelo exposto, acordam em especificar pela forma seguinte os actos e operações em que deve consistir a execução do acórdão anulatório e em, para o efeito, fixar os prazos que têm de ser respeitados:

a) No prazo de 30 dias contado da notificação do acórdão à autoridade requerida, o Conselho Diplomático estabelecerá, pela forma atrás apontada, a lista dos conselheiros de embaixada que, em 31 de Dezembro de 1986, preenchiam os requisitos necessários à promoção a ministro plenipotenciário;

b) No prazo de 2 dias, com início no termo desses 30, o Conselho Diplomático apresentará a lista ao Ministro dos Negócios Estrangeiros;

c) No prazo de 30 dias a contar dessa apresentação, o Ministro dos Negócios Estrangeiros efectuará as promoções de conselheiro de embaixada a ministro plenipotenciário.

Não são devidas custas.

Lisboa, 12 de Janeiro de 1993. — *José da Cruz Rodrigues* (relator) — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* — *José Vicente de Oliveira e Castro.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 12 de Janeiro de 1993.

Recurso n.º 26 361, em que são recorrente Flávio Henrique Marinha dos Reis e Moura e recorrida a Caixa Geral de Depósitos. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Artur Maurício (por vencimento).

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

O Ministério Público (MP) e a Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência (CGD) interpuseram recurso para o Tribunal Constitucional do Acórdão desta Secção de 13 de Novembro de 1990, que concedeu «provimento ao recurso jurisdicional, revogando a sentença recorrida e anulando o acto contenciosamente impugnado», ou seja, a deliberação de 3 de Abril de 1985 do conselho de administração da CGD que aplicou ao ora recorrido Flávio Henrique Marinha dos Reis e Moura, com os sinais dos autos, «a pena de demissão e perda de vencimentos desde 28 de Fevereiro de 1979».

Na fase de alegações, estando o processo já pendente no Tribunal Constitucional, veio o ora recorrente sustentar que:

«1.º O delito disciplinar imputado ao recorrido está amnistiado; e

2.º Deve ser decretada como questão prévia que é e, por isso, a apreciação do recurso ficou sem sentido e é uma questão inútil;

3.º Tudo isto nos termos da alínea *ii*) do artigo 1.º da Lei da Amnistia já atrás citada (a Lei n.º 23/91, de 4 de Julho).

Também o MP, nas suas alegações, veio dizer que deve «ordenar-se a suspensão da instância para a eventual aplicação, pelo tribunal recorrido, da amnistia concedida pela Lei n.º 23/91, de 4 de Julho» (conclusão 1.ª das alegações).

Por despacho do relator do processo do Tribunal Constitucional, de 18 de Outubro de 1991, a fl. 235 dos autos, foi ordenado que se remetam «os autos ao STA para eventual aplicação da amnistia, solicitando-se que após a decisão de tal questão, os autos nos voltem a ser remetidos.

Neste STA, sob promoção do MP, a recorrente CGD pronunciou-se no sentido de que «deverá julgar-se não aplicável ao caso *sub judice* a Lei da Amnistia, máxime a alínea *ii*) do seu artigo 1.º, indiferindo-se assim o pedido formulado pelo recorrente».

No seu visto, o MP expressou o entendimento de que se deve indeferir «a peticionada aplicação da Lei da Amnistia n.º 23/91, de 4 de Julho, ao caso *sub judice*», na base de que, e essencialmente, o «âmbito de aplicação (da citada alínea) se circunscreverá ao pessoal das empresas públicas cujo regime disciplinar não seja de direito público».

Ouvido o ora recorrido sobre esse parecer, veio manter a posição inicial, continuando a sustentar a aplicação da amnistia.

Vistos os autos, cumpre decidir.

Importa registar, para colher a decisão, apenas o seguinte:

O ora recorrido foi punido com a pena disciplinar de demissão, por factos ocorridos durante «os dois últimos anos que antecederam a acusação, deduzida em 19 de Abril de 1979 e sendo gerente da Agência de Figueiró dos Vinhos da CGD»;

Tais factos «praticados pelo arguido constituem actos desonrosos, insubordinação grave e falta de lealdade [. . .]», conhecendo ele «perfeitamente a ilicitude da sua conduta, designadamente que actuava contra a vontade e os interesses da Caixa».

A Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, amnistiou, nos termos do seu artigo 1.º, alínea *gg*), «as infracções puníveis pelo Estatuto Disciplinar (ED), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, directamente ou por remissão, quando a pena aplicável não seja superior a suspensão, e, bem assim, as infracções praticadas pelos funcionários

ou agentes com estatuto especial, quando a sua gravidade não seja superior à das referidas no n.º 1 do artigo 24.º daquele Estatuto».

Preceito essencialmente idêntico a este constara da anterior Lei de Amnistia [alínea *dd*) do artigo 1.º da Lei n.º 16/86, de 11 de Junho] e por diversas vezes foi ele objecto de interpretação e aplicação por este STA (cf., entre muitos outros, Acórdãos de 10 de Janeiro de 1989, processo n.º 26 190, e de 2 de Maio de 1989).

Impunha-se, com efeito, esse exercício interpretativo, no confronto com situações em que estava em causa a punição disciplinar de trabalhadores de determinadas empresas públicas (com especial evidência os CTT, E. P.).

Na verdade, o citado preceito não referia expressamente as empresas públicas, mencionando, apenas, na sua segunda parte, os agentes ou funcionários com estatuto essencial.

Com larga dominância foi, então, entendido que o âmbito pessoal de aplicação dessa segunda parte abrangia os trabalhadores das empresas públicas sujeitos a um regime disciplinar de direito público.

Idêntica doutrina se acolheu no parecer da Procuradoria-Geral da República (PGR) n.º 87/87, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 5 de Agosto de 1988, onde a questão versada se reportava — como é agora o caso — aos trabalhadores da CGD.

A referência aos estatutos especiais deve entender-se no mesmo sentido da que é feita, quer no ED de 1979 (artigo 1.º, n.º 3) quer no de 1984 (artigo 1.º, n.º 2) — estatutos especiais «serão aqueles que, por via de considerações, interesses e objectivos de certos sectores da administração pública, não coincidentes com os da disciplina comum desta, contêm regras diferentes da disciplina comum e se aplicam a tais sectores» (citado parecer da PGR).

E é nesta medida que os trabalhadores das empresas públicas, quando sujeitos a estatutos especiais de direito público, estão abrangidos na previsão da aludida segunda parte do artigo 1.º, alínea *dd*), da Lei n.º 16/86.

Os resultados da interpretação a que se chegou deste preceito são completados com o que se dispunha na alínea *ee*) dos mesmos artigo e lei: a amnistia das «infracções disciplinares cometidas por membros de órgãos representativos de trabalhadores de empresas públicas no exercício das correlativas funções ou por causa delas, quando não puníveis ou punidas com despedimento».

Aqui, as empresas públicas previstas seriam aquelas em que a disciplina dos seus trabalhadores se regula por um regime próprio do contrato individual de trabalho.

Para tal apontaria desde logo a referência feita à pena de despedimento que designa no âmbito do contrato individual de trabalho a pena disciplinar máxima.

Depois, considerando a amplitude da segunda parte da alínea *dd*) do artigo 1.º, bastante para abarcar os trabalhadores das empresas públicas sujeitos a um regime disciplinar de direito público, seria absurdo que a alínea *ee*) os contemplasse quando idêntico era já o benefício concedido pela primeira (infracções puníveis ou punidas com pena não superior a suspensão).

Nesta conformidade, foi praticamente pacífico — repete-se — o entendimento do STA de que, por exemplo, os trabalhadores dos CTT, E. P., beneficiavam da amnistia ao abrigo do artigo 1.º, alínea *dd*), da Lei n.º 16/86.

Ora, a transposição desta norma, com ligeiríssimas diferenças de redacção, para a Lei n.º 23/91 [alínea *gg*) do artigo 1.º], justifica inteiramente que se mantenha a interpretação anterior, agora aplicada ao citado comando desta lei.

Na verdade, focalizada apenas no texto da alínea *dd*) do artigo 1.º da Lei n.º 16/86, ou, dito por outras palavras, valendo independentemente do que se dispunha na alínea *ee*), ela não é de igual modo posta em causa pelo disposto na alínea *ii*) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91.

É que este preceito, numa análise comparativa com o da alínea *ee*) do artigo 1.º da Lei n.º 16/86, apenas alarga a todos os trabalhadores das empresas públicas (ou de capitais públicos) e a todas as infracções, salvo as que constituem ilícito penal não amnistiado e as punidas com despedimento por decisão definitiva e transitada, a graça da amnistia.

Mantendo-se um preceito como o da alínea *dd*) da anterior Lei n.º 16/86 [agora o da alínea *gg*) do artigo 1.º da Lei n.º 2391], nada de novo afinal traz a citada alínea *ii*) que interfira na interpretação do âmbito de aplicação desta norma (todas as empresas públicas ou só aquelas em que os trabalhadores estão sujeitos a um regime disciplinar de direito privado), já que a alínea *ee*) do artigo 1.º da Lei n.º 16/86 também — como vimos — se referia expressamente a «empresas públicas» e tal não obstou ao entendimento de que estas eram só as de regime disciplinar próprio do contrato individual de trabalho.

De resto, também agora se alude a trabalhadores «despedidos», o que é um indício claro de que se contempla uma pena disciplinar específica daquele regime.

Por outro lado, com a interpretação de que a alínea *ii*) abrangia também os trabalhadores das empresas públicas sujeitas a regime disciplinar de direito público, introduzia-se no sistema uma manifesta discriminação relativamente aos funcionários públicos, *hoc sensu,* cujas infracções são apenas amnistiadas quando puníveis ou punidas por penas não superiores a suspensão.

E de discriminação se trata pois que a sujeição dos trabalhadores das empresas públicas a um regime de direito administrativo baseado no estatuto do funcionalismo público aponta no sentido da equiparação desses trabalhadores a verdadeiros agentes públicos.

E não será também ousado dizer-se que a tal regime não será alheia a especificidade e relevância dos interesses públicos prosseguidos por essas empresas em termos que justificam o que se afirma no Acórdão deste STA de 24 de Novembro de 1992, processo n.º 30 771: a gravidade das infracções praticadas por aqueles trabalhadores reveste-se de maior gravidade e tem piores reflexos na imagem do Estado do que as cometidas por trabalhadores de empresas públicas com regime de direito privado.

O que justificaria, para eles, o mesmo tratamento dado aos funcionários disciplinarmente sujeitos ao estatuto geral da função pública e mais ampla generosidade para os trabalhadores com regime disciplinar próprio do contrato individual de trabalho.

Em suma, entende-se que a alínea *gg*) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91 abrange na sua segunda parte os trabalhadores das empresas públicas sujeitos a um estatuto especial de direito público, reservando-se o campo de aplicação da alínea *ii*) do mesmo artigo aos trabalhadores das empresas públicas submetidos a um regime disciplinar de direito privado (no mesmo sentido, Acórdãos de 27 de Outubro de 1992, processo n.º 30 783, e de 2 de Dezembro de 1992, processo n.º 30 918).

Neste contexto, não pode considerar-se que o recorrido Flávio Moura beneficie da amnistia concedida pela Lei n.º 23/91.

Com efeito, aceitando a tese que vingou no parecer da PGR n.º 87/87 e pacificamente se aceita neste STA (cf., entre outros, o Acórdão de 12 de Junho de 1990, processo n.º 25 831), a CGD é uma empresa pública.

Por outro lado, nenhuma discordância tem merecido o entendimento de que até à publicação do regulamento interno previsto pelo artigo 36.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 46 953 e nos termos do n.º 2 do mesmo preceito (redacção dada pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 461/77, de 7 de Novembro) o Regulamento Disciplinar dos Funcionários Civis de 1913 continua a ser aplicável ao pessoal da CGD (cf. artigo 192.º, n.º 2, do Regulamento do Pessoal da CGD, entrado em vigor em 1 de Julho de 1973 e Acórdãos do pleno de 27 de Novembro de 1986, publicado nos *Acórdãos Doutrinais do STA,* n.º 306, p. 847, e de 25 de Julho de 1984, in apêndice [. . .], p. 486.

Tal regulamento de direito público configura-se, *actualmente,* como «estatuto especial», face aos Estatutos de 1979 e 1984 (cf. citado parecer da PGR).

Sendo assim, punido o recorrido com pena superior à de suspensão, não pode ele beneficiar da amnistia concedida pelo artigo 1.º, alínea *gg*), da Lei n.º 23/91, único preceito deste diploma que o abrange no seu âmbito pessoal de aplicação.

Nestes termos, acordam em remeter os autos ao Tribunal Constitucional, conforme o solicitado.

Lisboa, 12 de Janeiro de 1993. — *Artur Maurício* (por vencimento) — *Carlos Aires — Guilherme da Fonseca* (vencido, conforme declaração de voto junta). — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Declaração de voto

Partindo dos dados de facto fixados no acórdão, é fácil de ver que a entidade empregadora do ora recorrente era a CGD, tendo ele sido punido disciplinarmente enquanto gerente de uma agência daquela Caixa.

Face a isto, tudo está em saber, para apurar da aplicação ao caso da amnistia prevista no artigo 1.º, alínea *ii*), da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, como requer o ora recorrido, se, em primeiro lugar, a dita Caixa é uma empresa pública, sendo, como é, aquele recorrido trabalhador dessa empresa, e, em segundo lugar, se se verifica ou não a ressalva estabelecida na parte final da citada alínea *ii*): não constituir ilícito penal não amnistiado pela mesma Lei n.º 23/91 a infracção disciplinar ou haver decisão definitiva e transitada relativamente ao despedimento, entendendo este como pena expulsiva, talqualmente é a pena de demissão.

A primeira situação tem uma resposta fácil, pois é indubitável que a CGD é uma empresa pública, à luz do regime legal constante do Decreto-Lei n.º 48 953, de 5 de Abril de 1969, na redacção do Decreto-Lei n.º 461/87, de 7 de Novembro (uma das principais empresas públicas que integram o sector empresarial do Estado, na lista registada por Freitas do Amaral, no *Curso de Direito Administrativo,* p. 337: «Hoje em dia o Estado é detentor de um importantíssimo

estabelecimento bancário com carácter de empresa pública — a CGD» — palavras de Marcello Caetano, *Manual,* I, p. 379).

Com o que fica preenchida a primeira parte da alínea *ii*).

E não se invoque, para arredar a aplicação dessa alínea, o regime de direito público que, sob o aspecto disciplinar, estão submetidos os trabalhadores da Caixa, só porque se faz apelo, em tal aspecto, a um quase centenário Regulamento Disciplinar, aprovado pelo Decreto de 22 de Fevereiro de 1913, então vigorando para os funcionários da Caixa. Pois que, na linha do entendimento de Mário Torres, a expressão «empresas públicas», utilizada na referida alínea, abrange «todas elas, qualquer que seja o regime disciplinar dos respectivos trabalhadores (de direito civil ou de direito administrativo», sendo que a equiparação dos trabalhadores dessas empresas «deve ser feita tendo em atenção a natureza da entidade empregadora e não o regime jurídico da relação laboral» *(Revista do Ministério Público,* n.º 51, pp. 83 e segs.)

Relativamente à segunda situação, também não oferece dificuldade constatar que nem a infracção disciplinar que determinou a punição do ora recorrido constitui um ilícito criminal, nem houve ainda decisão definitiva e transitada da pena expulsiva imposta àquele recorrido.

Por um lado, basta ler a acusação e o relatório final do processo disciplinar para arredar a natureza criminal do comportamento do arguido, assente na violação dos deveres de probidade, obediência e lealdade, deveres de carácter especial. Por outro lado, a demonstração de que não há ainda decisão definitiva e transitada está na pendência do presente recurso contencioso, o segundo já interposto pelo ora recorrido para reagir contra a punição disciplinar.

Daqui decorre, em suma, e na linha do Acórdão de 22 de Setembro de 1992, recurso n.º 30 731, que o ora recorrido beneficiaria da amnistia da alínea *ii*) do artigo 1.º da Lei n.º 2391, cabendo a este STA constatar tal benefício, sem prejuízo da sequência do recurso interposto para o Tribunal Constitucional e do juízo que a este cabe tomar. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca.*

Acórdão de 12 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Estatuto do Oficial do Exército. Promoção. Condições gerais de promoção. Conselho Superior do Exército. Conselho Superior de Disciplina do Exército. Estatuto dos Militares das Forças Armadas. Audição do interessado.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Nos termos do n.º 3 do artigo 71.º do Estatuto do Oficial do Exército, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 176/71, de 30 de Abril, com as alterações das Portarias n.ºs 891/81, de 7 de Outubro, e 996/83, de 28 de Novembro, o oficial a promover tem necessariamente que ser ouvido antes do Conselho Superior do Exército emitir parecer.

2 — Se o recorrente só foi ouvido depois da emissão de tal parecer, foi violado tal normativo e, bem assim, o n.º 2 do artigo 62.º do actualmente vigente Estatuto dos Militares das Forças Armadas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34-A/90, de 24 de Janeiro.

Recurso n.º 28 651, em que são recorrente Manuel Eduardo Alves Botelho e recorrido o general Chefe do Estado-Maior do Exército. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Manuel Eduardo Alves Botelho, com os sinais dos autos, interpôs recurso contencioso de anulação para este Supremo Tribunal do despacho do Sr. Chefe do Estado-Maior do Exército (CEME), de 9 de Maio de 1990, «onde é considerado que o recorrente não deve ser promovido ao posto imediato por não satisfazer as condições gerais de promoção constantes do artigo 69.º do Estatuto do Oficial do Exército (EOE) — (Decreto-Lei n.º 176/71, de 30 de Abril)».

São as seguintes as conclusões da sua alegação de recurso:

a) O acto recorrido de homologação do parecer do Conselho Superior de Disciplina do Exército (CSDE) violou o artigo 72.º, com vista ao artigo 69.º, 1.ª e 2.ª condições, pois o recorrente, estando na efectividade, tinha que satisfazer essas mesmas condições.

b) Igualmente violou a lei por erro sobre os pressupostos de facto e de direito, ao homologar a lista de 11 de Dezembro de 1989 onde o recorrente figura a não promover e em cujos fundamentos refere que não satisfaz às condições gerais de promoção previstas no artigo 69.º do EOE, e que não mais voltou à efectividade após 1974, quando, efectivamente, prestou serviço na DSFOM até Agosto de 1976, tendo, por isso, sido produzidas a seu respeito informações anuais e uma que o próprio recorrente juntou ao processo, as quais não foram apreciadas nos termos dos artigos 70.º, n.º 2, alínea *a*), e 54.º, n.º 1, alínea *b*), do EOE.

c) Tendo o Conselho Superior do Exército (CSE) emitido o seu parecer e posteriormente ouvido o recorrente, o acto recorrido foi produzido com erro sobre os pressupostos de direito, já que o n.º 3 do artigo 71.º do EOE estabelece que o oficial é ouvido antes da emissão do parecer, conduzindo à violação do artigo 69.º, n.º 3, do EOE, pois não foram identificados factos integradores da não satisfação daquela condição, quando existiam concretos e actuais e que conduziam a que o recorrente fosse considerado como satisfazendo aquela condição.

d) O acto recorrido está ainda inquinado do vício de forma, por violação da alínea *a*) do n.º 1 e da alínea *a*) do n.º 2 do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, pois, sendo sindicáveis os conceitos que integram a 3.ª condição do artigo 69.º do EOE, competia à entidade recorrida fundamentar em termos actuais e em concreto a sua decisão até porque há um parecer de 1976 que atribui ao oficial qualidades bastantes para que se considere que satisfaz à 3.ª condição do artigo 69.º do EOE, além das informações anuais que a Direcção da Arma de Cavalaria (DAC) não quis juntar ao processo.

e) A entidade recorrida não juntou as actas do CO/CAC, nomeadamente a que foi substituída, nem as folhas de informação anuais do recorrente onde constam os elementos das referidas folhas, não havendo referência a que o director da Arma de Cavalaria tenha elaborado qualquer relatório indicativo de qualquer informação desfavorável da qual devia dar conhecimento ao recorrente [artigo 50.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA)].

f) O acto recorrido violou ainda o princípio constitucional da igualdade ao negar a satisfação das condições gerais de promoção do recorrente, quando todos os que ingressaram vindos do complemento, em qualquer situação, não lhes foi criada qualquer dificuldade nem foram presentes aos CSE e CSDE.

A entidade recorrida não alegou.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) foi de parecer que devia negar-se provimento ao recurso, em resumo, pelos seguintes fundamentos:

A alínea *a*) das conclusões do recorrente não teria qualquer relevância;

Quanto à alínea *b*), a situação do recorrente foi apreciada nomeadamente no período de 1 de Setembro de 1974 a 31 de Agosto de 1976, sendo que, pretendendo aquele que a promoção se reportasse a 1974, o período posterior não poderia contar para tal fim;

Verifica-se que o recorrente foi ouvido por todas as autoridades que processualmente influíram na sua apreciação;

O despacho recorrido está devidamente fundamentado e os factos que considerou revelam-se verdadeiros;

Não está em causa a violação do princípio da igualdade;

Finalmente, parece irrelevante e não demonstrado, o que se conclui na alínea *e*) das alegações do recorrente.

O processo tem os «vistos» dos Ex.mos Adjuntos.

Cumpre decidir.

I — Matéria de facto:

a) A Comissão de Oficiais do Conselho da Arma de Cavalaria, em reunião de 19 de Setembro de 1989, pronunciou-se, por unanimidade, que o recorrente não devia ser promovido ao posto imediato para não satisfazer a nenhuma das condições gerais de promoção constantes do artigo 69.º do EOE.

b) Remetido o respectivo processo ao Conselho da Arma de Cavalaria (CAC), este emitiu o doc. de fls. 7 a 10 do processo instrutor, acta n.º 6/89, que aqui se dá por integralmente reproduzida, onde, além do mais, se diz o seguinte:

«[. . .] A apreciação do capitão Alves Botelho realizou-se com a consulta de todos os elementos disponíveis até 1974, ano em que o apreciado passou à situação de reserva, não existindo desde essa altura qualquer informação militar a que fosse possível reportar a apreciação, até porque não voltou à efectividade de serviço.»

Seguem-se os louvores e punições de que o recorrente foi protagonista, uma referência ao processo de promoção a major no ano de 1974, onde se diz:

«Admite-se que só os eventos posteriores ao 25 de Abril e a sua passagem à situação de reserva pela JHI tenham evitado que o capitão Botelho tivesse sido demitido.

Também esta matéria é relevante por estar apurada em processo próprio, como se refere no n.º 3 do artigo 70.º do EOE.»

No n.º 6 de tal documento diz-se ainda:

«Pelo exposto e da leitura dos autos e da matéria constante dos artigos infringidos do Código de Justiça Militar (CJM) e do Código

Penal (CP) torna-se ainda mais evidente e confirma-se que, à data em que poderia competir-lhe a promoção, o capitão Alves Botelho não possuía:

Bom comportamento militar e civil e espírito militar (1.ª condição geral de promoção);

Boas qualidades morais (2.ª condição geral de promoção);

Qualidades pessoais, intelectuais e profissionais para o desempenho das funções do posto imediato (3.ª condição geral de promoção).

c) Tal documento foi enviado ao general Ajudante-General do Exército (AGE), nos termos do n.º 4 do artigo 70.º do EOE e da Portaria n.º 176/77, de 15 de Setembro, em 11 de Dezembro de 1989, como adicional à lista de capitães de Cavalaria a não promover, sendo, na mesma data, enviada também ao recorrente, acompanhada no juízo ampliativo.

d) Sobre tal lista adicional, o CEME emitiu, em 29 de Dezembro de 1989, dois despachos do seguinte teor, respectivamente:

«Dê-se cumprimento ao determinado do n.º 3 do artigo 71.º do EOE» e «ouvido o CSE, submeta-se o oficial à apreciação do CSDE».

e) O recorrente produziu a resposta constante de fls. 12 a 18 do instrutor, que se dá por reproduzida, tendo terminado:

«Por todo o exposto e pelo mais que V. Ex.ª poderá suprir, não deverá o parecer do CAC constante da acta n.º 6/89 ser homologado nos termos em que foi produzido, devendo considerar-me satisfazendo às condições gerais de promoção, previstas no artigo 69.º do EOE, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 176/71, de 30 de Abril.»

f) Tal resposta foi remetida ao general AGE, em 26 de Dezembro de 1989, em aditamento ao documento referido em *c*), acompanhada de uma informação assinada pelo director da Arma de Cavalaria, que se dá por reproduzida [fls. 19 e 20 do processo instrutor (PI)], onde, além do mais, se diz:

«As alegações produzidas pelo capitão de Cavalaria Eduardo Alves Botelho em nada vêm alterar ou acrescentar aos documentos que serviram de base à apreciação efectuada pelo Conselho da Arma, já que a matéria foi toda apurada em processo próprio [. . .]». E termina: «Pelo exposto, o director da Arma mantém o parecer de que o capitão de Cavalaria (DFA) Alves Botelho deverá ser incluído na lista de oficiais a não promover por não satisfazer a qualquer das condições gerais de promoção ao posto imediato na data que lhe poderia competir tal promoção».

g) Entretanto, em cumprimento do despacho do CEME, o respectivo chefe de gabinete enviou à Direcção do Serviço de Pessoal a notificação do recorrente, para efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 71.º do EOE, com a redacção que lhe foi dada pela Portaria n.º 996/83, de 28 de Novembro, do doc. de fl. 22 do PI, do CSE, datado de 8 de Janeiro de 1990, que se dá aqui por reproduzido, onde, além do mais, se diz o seguinte:

«O CSE, tendo em sua sessão de 28 de Dezembro de 1989, procedido à apreciação das listas de promoção de oficiais para 1990 com vista à sua confirmação, de acordo com o determinado no n.º 9.2 da Portaria n.º 576/77, de 15 de Setembro, encarrega-me, na minha qualidade de seu secretário, do seguinte:

1. Transmitir-lhe o juízo ampliativo que, relativamente à sua pessoa, produziu na mencionada sessão.

'Este oficial tem relevado não possuir as qualidades pessoais, intelectuais e profissionais em grau suficiente para o desempenho das funções do posto imediato, designadamente no que se refere ao *sentido de dever, senso de ponderação, sentido de responsabilidade* e *capacidade de trabalho* [. . .] Sucede ainda que o oficial já sofreu várias punições, dadas pelo comandante militar CTITIMOR (5 dias de prisão disciplinar) em Dezembro de 1965; condenado em 12 meses de presídio militar pelo TMT da Guiné em Junho de 1973; punido em 15 dias de prisão disciplinar agravada em Fevereiro de 1974 pelo comandante militar da CTIG.

Em conformidade, o capitão Alves Botelho não satisfaz à 3.ª condição geral de promoção expressa no artigo 69.º do EOE.'

2. Solicitar-lhe que, para efeitos de audição prévia, a que se refere o n.º 3 do artigo 71.º do EOE, se pronuncie, por escrito, no prazo de 15 dias, àcerca daquela posição, alegando o que entender por conveniente contra ela ou confirmando nada ter a opor-lhe [. . .]»

h) O recorrente respondeu em 23 de Fevereiro de 1990, nos termos de fls. 119 a 121, que se dão por reproduzidas, dizendo não concordar com o juízo ampliativo sobre a sua pessoa «[. . .] que deve ser julgado nulo e de nenhum efeito e, em consequência, considerado como satisfazendo as condições gerais de promoção expressas na condição 3.ª do artigo 69.º do EOE».

i) Tal resposta foi enviada ao Gabinete do CEME, em cujo Gabinete deu entrada em 6 de Março de 1990 (fl. 118).

j) Entretanto, em 16 de Fevereiro de 1990 tinha sido autuado, no CSDE, o processo n.º 1/90, nos termos das alíneas *a*) e *f*) do artigo 134.º do Regulamento de Disciplina Militar (RDM), na base do ofício de 9 de Fevereiro de 1990, do director do Serviço de Justiça e Disciplina do Exército (fl. 2), para cumprimento do despacho do CEME referido em *d*).

l) Na sequência foi enviado ao recorrente, pelo CSDE, o ofício de fls. 131 e 132 do PI, em que se lhe pedia que informasse se mantinha as alegações da resposta aos juízes ampliativos que lhe foram enviadas pela DAC e CSE ou se desejava acrescentar ou alterar tais alegações, tudo para efeitos do n.º 2 do artigo 62.º do Estatuto dos Militares das Forças Armadas (EMFA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34-A/90, de 24 de Janeiro.

m) Respondeu o recorrente que mantinha tais alegações, nos termos de fls. 138 a 139 v.º, que se dão por reproduzidas, julgando «estar em condições de satisfazer a todas as condições gerais de promoção».

n) O CSDE emitiu o parecer de fls. 141 a 144 v.º, que aqui se dá por integralmente reproduzido, concluindo:

«Nestes termos o Conselho é de parecer, por unanimidade, que o capitão de Cavalaria, DFA, Manuel Eduardo Alves Botelho, não satisfaz à condição de promoção constante da alínea *a*) do artigo 60.º do EMFA, como também não satisfazia às 1.ª e 2.ª condições de promoção constantes do artigo 69.º do EOE.»

o) Remetido o processo ao CEME, em 20 de Abril de 1990, este, em 9 de Maio de 1990, despachou:

«1. Pela DAC foi o capitão de Cavalaria (DFA) NM 51412911, Manuel Eduardo Alves Botelho, colocado em lista a não promover ao posto imediato, elaborada nos termos da alínea *b*) do n.º 4 do artigo 70.º do EOE (Decreto-Lei n.º 176/71, de 30 de Abril) e com data de 11 de Dezembro de 1989.

Nos termos do mesmo diploma foi o oficial submetido à apreciação do CSE (n.º 3 do artigo 71.º) e seguidamente ao CSDE.

Foi sempre observado o princípio do contraditório, sendo ouvido o oficial face às considerações negativas que resultaram da sua apreciação, quer pelo CAC, quer pelo CSE, como aliás é prescrito na lei.

2. Embora o processo se tenha iniciado na vigência do Decreto-Lei n.º 176/71, de 30 de Abril (EOE), porque continuou já com o EMFA (Decreto-Lei n.º 34-A/90, de 24 de Janeiro) em vigor desde 1 de Janeiro de 1990 (artigo 49.º, n.º 1) e para melhor defesa do oficial, o CSD inquiriu-o, também, nos termos do n.º 2 do artigo 62.º

O meu despacho de 29 de Dezembro de 1989 foi no sentido de ser ouvido o CSD relativamente às condições gerais de promoção («bom comportamento militar e civil e espírito militar» e «boas qualidades morais»), conforme determina o n.º 1 do artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 176/71.

Relativamente à 3.ª condição geral de promoção («qualidades pessoais, intelectuais e profissionais necessárias para o desempenho das funções do posto imediato») foi também dado cumprimento ao que determina o mesmo diploma no n.º 3 do artigo atrás mencionado e ouvido o CSE.

De qualquer modo o oficial foi sempre ouvido e não existem nulidades nem lacunas a preencher.

As faltas disciplinares e os crimes cometidos pelo capitão Botelho, indiciam que o oficial deixou de cumprir, em diversos actos da sua vida, importantes deveres inerentes às suas funções e à sua qualidade de militar, pelo que não pode ser considerado com bom comportamento militar e civil, com espírito militar e boas qualidades morais.

Por outro lado o mesmo oficial tem revelado não possuir as qualidades pessoais, intelectuais e profissionais em grau suficiente para o desempenho das funções de posto imediato, designadamente no que se refere o sentido do dever, senso e ponderação, sentido das responsabilidades e capacidade de trabalho.

3. Nestas condições, homologo o parecer do CSDE no sentido de que o capitão Manuel Eduardo Alves Botelho não satisfaz às 1.ª e 2.ª condições gerais de promoção referidas no artigo 69.º do EOE (Decreto-Lei n.º 176/71, de 30 de Abril), como não satisfaz às condições expressas na alínea *a*) do artigo 60.º do EMFA (Decreto-Lei n.º 34-A/90, de 24 de Janeiro), se se entender que a aplicação deste diploma lhe possa ser mais favorável.

Assim, homologo a lista de 11 de Dezembro de 1989, elaborada pela DAC, onde é considerado que o capitão de Cavalaria Manuel Eduardo Alves Botelho não deve ser promovido ao posto imediato, por não satisfazer às condições gerais de promoção constantes no artigo 69.º do EOE (Decreto-Lei n.º 176/71, de 30 de Abril).

O Departamento de Pessoal/DSP dará conhecimento do despacho ao oficial.»

Este o despacho contenciosamente impugnado.

II — O Direito.

Dos vários vícios arguidos ao despacho impugnado pelo recorrente, impõe-se começar pela violação do n.º 3 do artigo 71.º do EOE, «por a falta de audição do recorrente ser susceptível de se repercutir nos termos posteriores do procedimento administrativo, o que obrigará a Administração, no caso de provimento de recurso, a refazer esse procedimento desde o momento em que se verificou a omissão daquela formalidade» (Acórdão deste STA de 11 de Janeiro de 1990, no recurso n.º 23 273).

Dispõe o artigo 71.º do EOE, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 176/71, de 30 de Abril, com as alterações das Portarias n.ºs 891/81, de 7 de Outubro e 996/83, de 28 de Novembro:

«1. Quando houver dúvidas sobre se o oficial satisfaz à 1.ª e 2.ª condições gerais de promoção deverá o mesmo ser submetido à apreciação do CSDE para efeitos do respectivo parecer.

2. Nenhum oficial pode ser dado como não satisfazendo a 3.ª condição geral de promoção sem parecer favorável do CSE.

3. O CSE, na apreciação dos casos que lhe forem presentes, dará o seu parecer com base em todos os documentos submetidos e os que entender juntar ao processo, *ouvindo obrigatoriamente o oficial, e quem mais entender útil, antes de emitir parecer.*

[. . .]»

Por seu lado, o artigo 69.º do EOE dispunha:

«As condições gerais de promoção dos oficiais são as seguintes:

1.º Bom comportamento militar e civil e espírito militar;

2.º Boas qualidades morais;

3.º Qualidades pessoais, intelectuais e profissionais necessárias para o desempenho das funções de posto imediato.»

E o artigo 70.º na redacção do Decreto-Lei n.º 385-B/77, de 13 de Setembro, estatutuía que «competia aos directores das armas e dos serviços, apoiados nos respectivos conselhos, a apreciação das condições gerais de promoção dos oficiais, resultando dessa apreciação a inclusão em listas de oficiais a promover ou em listas a não promover por não satisfação de algumas das condições gerais de promoção».

Regulamentando tal artigo, a Portaria n.º 576/77, de 15 de Setembro, dispunha:

«8.4 — As listas têm a classificação de 'confidencial' e são entregues ao ajudante-general até 31 de Outubro.

8.5 — Na data da entrega das listas ao ajudante-general, e directores das armas e serviços, em documento 'confidencial', informam cada um dos oficiais incluídos na lista de oficiais a não promover ao posto imediato da sua inclusão nesta lista, comunicando ainda que dispõe de 10 dias para apresentar por escrito e dirigidas ao director da arma ou serviço as observações que julgue pertinentes contra a sua inclusão na lista. Os directores das armas e serviços enviam estes documentos ao ajudante-general, com informação considerada conveniente.

8.6 — [. . .]

8.7 — O CEME, depois de cumpridas as formalidades constantes do artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 176/71, de 30 de Abril (EOE), decide sobre a organização das listas até 15 de Dezembro.

[. . .]

12. Para proceder à apreciação dos oficiais, os conselhos das armas e dos serviços observam as seguintes regras:

a) [. . .]

b) Após a elaboração da selecção dos oficiais em apreciação, os conselhos verificam e analisam os documentos, informações e outros dados existentes relativamente a cada oficial, os quais constituem processo individual, a conservar em arquivo dos conselhos;

[. . .]

f) Em acta dos conselhos constarão os resultados das votações, bem como juízes ampliativos referentes a todos os oficiais;

g) Os vostos são individuais e secretos;

h) [. . .];

i) Os juízes ampliativos são do conhecimento dos membros dos conselhos e são enviados a cada oficial incluído na lista de oficiais a não promover juntamente com o documento confidencial previsto no n.º 8.5.»

Dos articulados legais citados, verifica-se que, até aqui, a lei foi cumprida.

O recorrente foi incluído na lista de oficias a não promover. Como tal, de acordo com o n.º 8.5 da Portaria n.º 576/77, foi comunicado, em «confidencial», ao recorrente, juntamente com o juízo ampliativo referido na alínea *i*) do n.º 12 para responder: «Junta a resposta deste, foi remetida ao general AGE, com informação do director da arma de Cavalaria, que deveria ser mantido o parecer que o recorrente fosse incluído na lista de oficiais a não promover».

Então, o CEME mandou cumprir o artigo 71.º, n.º 3, do EOE, de acordo com o disposto no n.º 8.7 da Portaria n.º 576/77, isto é, mandou pedir o parecer do CSE, por um lado, para efeitos da 3.ª condição geral de promoção, de acordo com o n.º 2 do artigo 71.º do EOE e, ouvido este, submeter o oficial à apreciação do CSDE, para parecer sobre a 1.ª e 2.ª condições gerais de promoção, em cumprimento do n.º 1 do mesmo artigo 71.º Isto, já se disse, em 29 de Dezembro de 1989.

Porém, entretanto, em 28 de Dezembro de 1989, o CSE havia procedido à apreciação das listas de oficiais a não promover para 1990 e encarregou o seu secretário de enviar ao recorrente o doc. de fls. 22 e 23 do PI, que contém o juízo ampliativo a seu respeito, já referido sob a alínea *g*) da matéria de facto, solicitando-lhe, outrossim, que se pronunciasse, em 15 dias, para efeitos da audição prévia a que se refere o n.º 3 do artigo 71.º do EOE, o que o recorrente fez pela resposta de fls. 119 a 121, em 23 de Fevereiro de 1990.

Já se viu da matéria de facto que, em 16 de Fevereiro de 1990, havia sido autuado o processo n.º 1/90 no CSDE, para cumprimento do despacho de 29 de Dezembro de 1989 do CEME, que dispunha que: «Ouvido o CSE, submeta-se o oficial à apreciação do CSDE».

E o primeiro despacho que consta naquele processo é do seu presidente que, em 26 seguinte, exarou: «Solicite-se ao Gabinete do CEME o envio da alegação do Sr. Capitão Botelho, conforme o n.º 2 do juízo ampliativo do CSE».

Junta aquela e outros documentos, de fls. 118 a 128, foi sorteado relator, perguntado ao recorrente se mantinha as alegações para o CSE (fl. 137), a que este respondeu, mantendo-as (fls. 138 e 139), tendo finalmente o CSDE reunido e emitido parecer em 19 de Abril de 1990, «a fim de dar cumprimento ao despacho do general CEME, de 28 de Dezembro de 1989, que determina que o capitão de Cavalaria DFA [. . .] Manuel Eduardo Alves Botelho, fosse submetido à apreciação do CSDE para efeitos de promoção [. . .]».

Tal parecer é o que consta da alínea *n*) da matéria de facto, no sentido de que o recorrente não satisfaz à condição da alínea *a*) do artigo 60.º do EMFA (Decreto-Lei n.º 34-A/90), isto é, cumprimento dos respectivos deveres militares, como também não satisfazia às 1.ª e 2.ª condições do artigo 69.º do EOE, isto é, *bom comportamento militar e civil e espírito militar* e *boas qualidades morais.*

O CSDE agiu deste modo porque teve dúvidas qual era a lei aplicável, se o Decreto-Lei n.º 176/71 se o Decreto-Lei n.º 34-A/90, dado este haver produzido efeitos desde 1 de Janeiro de 1990, nos termos do n.º 1 do seu artigo 49.º

Verifica-se assim, de todo o modo, é que das duas, uma: ou o juízo ampliativo do CSE, de fl. 22 do PI, se haverá de considerar o seu parecer final e, então, foi violado efectivamente o n.º 3 do artigo 7.º do EOE porque o recorrente não foi ouvido, antes de ser emitido, sobre ele, ou, se o não é, mas apenas mera proposta para o recorrente se pronunciar, como, aliás, foi notificado, então não chegou a haver parecer final do CSE, como era imposto pelo n.º 2 do artigo 71.º do EOE (redacção da Portaria n.º 891/81) quanto à 3.ª condição geral de promoção. Não altera tal juízo mesmo a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 34-A/90, tanto quanto o seu artigo 62.º estabelece:

«1. A decisão sobre a não satisfação das condições gerais de promoção estabelecidas no artigo 60.º é de competência do chefe de estado-maior respectivo, ouvido o Conselho Superior de Disciplina para a 1.ª, o conselho superior do ramo, para a 2.ª e a 3.ª e os órgão do serviço de saúde e juntas médicas competentes, para a 4.ª

2. Os conselhos superiores formularão os seus pareceres com base nos elementos mencionados no artigo anterior, devendo obrigatoriamente ouvir o militar em causa e outras pessoas de reconhecido interesse para a elaboração desses pareceres.»

Ora, compulsado o citado artigo 60.º verifica-se precisamente que a 3.ª condição geral de promoção é justamente «qualidade e capacidades pessoais, intelectuais e profissionais, requeridos para o posto imediato», isto é, exactamente a mesma 3.ª condição geral do artigo 69.º do EOE.

Ou seja: por uma ou outra daquelas leis, nunca a lei foi devidamente cumprida, seja por falta de audição do recorrente, seja por o CSE não se ter pronunciado àcerca da 3.ª condição geral de promoção.

Quid juris?

A resposta correcta é a primeira: efectivamente, seja pelo tipo legal do acto, seja pelo seu teor literal e intencional do seu autor nele vertido, seja pelas circunstâncias que rodearam a sua prolacção, já descritos e documentados, manter, especialmente no processo instrutor, seja finalmente pelo reconhecimento do princípio da presunção da legalidade, em tudo e enquanto ela não foi ilidida, há que concluir que o doc. de fls. 22 e 23 naquele possa conter o parecer a que se refere o n.º 3 do artigo 71.º do EOE.

Sendo assim, como decorre do próprio n.º 2 de tal documento, isso significa que o recorrente só foi ouvido *depois* da emissão de tal parecer, e não *antes* dela, como o exigiria tal estatuição legal e, bem assim, o n.º 2 do artigo 62.º do actualmente vigente EMFA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34-A/90, de 24 de Janeiro.

Sendo assim, também foi efectivamente preterida uma formalidade legal e essencial do procedimento administrativo exigido no caso, preterição essa que inquina tal procedimento desde a referida omissão, porquanto a audição prévia e o contraditório do recorrente são, evidentemente, susceptíveis de ter consequências no desenvolvimento dos actos posteriores.

Nestes termos, embora com qualificação jurídica diversa, procede a conclusão *c*) das alegações do recorrente e, com ela, o presente recurso, ficando, outrossim, prejudicado o conhecimento dos restantes vícios alegados.

Sem custas.

Lisboa, 12 de Janeiro de 1993. — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *Artur Joaquim de Faria Maurício.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 12 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Execução de julgado. Decisão que declara extinto o recurso contencioso por efeito da amnistia concedida pela Lei n.º 23/91. Acto punitivo em processo disciplinar.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Tem efeitos meramente processuais a decisão do tribunal que, por efeito da amnistia concedida pela Lei n.º 23/91, e, em aplicação do seu artigo 9.º, declara extinto o recurso contencioso.

2 — Porque se limita a julgar extinta a relação processual sem se pronunciar sobre a legalidade do acto punitivo proferido em processo disciplinar, tal decisão não resulta no reconhecimento ao requerente do direito a ser reinvestido na comissão de serviço que vinha exercendo e que cessara por força daquele acto.

3 — Sendo esse o conteúdo da decisão referida em 1, é ela insusceptível de execução nos termos previstos nos artigos 95.º e 96.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos e 5.º e segs. do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, e, por isso, carece de fundamento o pedido de declaração de inexistência de causa legítima de inexecução.

Recurso n.º 28 977-A, em que são recorrente Carlos Manuel Perdigão Rodrigues e recorrido o Secretário Regional da Agricultura e Pescas da Região Autónoma dos Açores. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Cruz Rodrigues.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Carlos Manuel Perdigão Rodrigues veio requerer a declaração de inexistência da causa legítima de inexecução da decisão de 31 de Janeiro de 1992, que, por efeito da amnistia decorrente da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, declarou extinto por inutilidade superveniente da lide o recurso por ele interposto do despacho do Sr. Secretário Regional da Agricultura e Pescas da Região Autónoma dos Açores, de 14 de Janeiro de 1990, que, em processo disciplinar, o puniu com 20000$ de multa e a pena acessória de cessação da comissão de serviço que vinha exercendo como chefe da Divisão de Sanidade Animal e Higiene Pública Veterinária do Serviço de Desenvolvimento Agrário de São Jorge.

Em seu entender, a execução do decidido implicava:

a) Se inscrevesse no seu registo disciplinar que a pena aplicada no processo em causa fora abrangida pela referida amnistia;

b) Se procedesse ao processamento dos vencimentos devidos ao requerente, correspondentes à diferença entre o vencimento de médico veterinário e o da categoria possuída no âmbito da comissão de serviço exercida — chefe da Divisão de Sanidade Animal e Higiene Pública Veterinária do Serviço de Desenvolvimento Agrário de São Jorge entre 1 de Outubro de 1990 (data do início da eficácia das penas) e 22 de Outubro de 1991 (data da demissão do requerente determinada em segundo processo disciplinar, ora também em recurso neste Tribunal).

Respondeu a autoridade requerida que, após a notificação do decidido, procedeu ao averbamento no processo individual do requerente, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 11.º do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro. E a mais não obriga a execução, uma vez que a cessação da comissão de serviço era um efeito já produzido à data da amnistia concedida pela Lei n.º 23/91 e, de acordo com o n.º 2 do artigo 11.º citado, as amnistias não destroem os efeitos já produzidos pela aplicação da pena.

A execução do decidido não obrigava a Administração a reinvestir o requerente no cargo perdido e a pagar-lhe a diferença de remuneração entre o início da eficácia da pena — 1 de Outubro de 1990 — e a data da sua demissão da função pública — 22 de Outubro de 1990. Um tal efeito só poderia resultar de acórdão anulatório do acto, que não chegou a ser proferido.

Replicou o requerente que a cessação da comissão de serviço não era efeito já produzido, mas que antes continuava a produzir até ao termo do período de duração da comissão, que era de três anos.

Impõe-se, pois, a execução também nesse domínio, ou seja, o processamento das referidas diferenças de vencimento.

O digno magistrado do Ministério Público pronunciou-se nos termos seguintes:

«Creio que não há lugar ao presente processo de execução de sentença.

Na verdade, não existiu qualquer sentença. O que existiu foi simplesmente um despacho que julgou extinta a instância do recurso por inutilidade superveniente — cf. fl. 72 v.º do recurso. Este despacho, por natureza, não é susceptível de execução pela Administração.

Deve, pois, indeferir-se a pretensão do exequente.»

Ouvido sobre esta questão, veio o requerente alegar que:

«3.º Para (aquele) digno magistrado apenas se poderia requerer a execução de decisão de fundo.

4.º Julga-se que não é possível estabelecer tal restrição.

5.º De facto, e em primeiro lugar, a lei passou desde 1985 a falar em execução dos julgados, com isso se referindo à execução das 'decisões dos tribunais administrativos transitadas em julgado' (artigo 95.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

6.º Corrigiu-se dessa forma a infeliz expressão do Decreto-Lei n.º 256-A/77, que, falando em execução de 'sentença', tomava a parte parte pelo facto, esquecendo em termos literais os acórdãos do STA.

7.º Aquela única expressão é de facto a única correcta, quer nesta perspectiva, que agora interessa, de abranger decisões que eventualmente ponham termo ao processo sem conhecer da questão de fundo.

8.º Nem se diga que o subsequente artigo 96.º, n.º 1, da LPTA, volta a falar em 'sentença que anule o acto administrativo', pois seguramente ninguém questionará o dever de execução se, por exemplo, se defrontar antes uma declaração de inexistência do acto: é pois óbvio que aquela referência é meramente exemplificativa.

9.º E afigura-se que o mesmo dever de execução existe em hipótese como a dos autos, desde logo porque se defronta uma decisão ju-

risdicional: como diz o artigo 9.º, n.º 1, alínea *f*), da LPTA, a verificação da inutilidade superveniente decorre de como tal a lide ser *julgada.*

10.º Depois, é inquestionável que, de uma decisão desse tipo, face aos seus fundamentos, podem resultar efeitos que implicam o dever de execução.

11.º O presente processo é disso exemplo, justamente quanto à execução parcial que se verificou já: ninguém contestará que o averbamento ocorrido no registo disciplinar do requerente *devia,* ser efectuado.

12.º A decisão cuja execução se requereu não é de resto um 'simples despacho' já que implicou, desde logo, o juízo de aplicabilidade ao caso concreto de uma lei, no caso da amnistia de 1991.

13.º Diferente seria se a aplicação desta tivesse partido da Administração: no caso, porém, a Administração aguardou que o tribunal decidisse sobre a sua aplicabilidade, tendo nascido pois o dever de executar a correspondente decisão.

14.º Julga-se pois não merecer acolhimento a posição assumida no parecer ora em apreço.»

Colhidos vistos, cumpre decidir.

Para esse efeito, importa considerar os seguintes elementos:

a) O requerente foi, em processo disciplinar, punido por despacho de 14 de Janeiro de 1990, do Sr. Secretário Regional da Agricultura e Pescas da Região Autónoma dos Açores, com pena de multa de 20 000$ e, acessoriamente, com a cessação da comissão de serviço em que exercia o cargo de chefe da Divisão da Sanidade Animal e Higiene Pública Veterinária do Serviço de Desenvolvimento Agrário de São Jorge;

b) Impugnou o acto punitivo através de recurso contencioso a que foi atribuído o n.º 28 977 e no qual foi, em 31 de Janeiro de 1992, proferido pelo relator o despacho seguinte:

«O recorrente Carlos Manuel Perdigão Rodrigues foi punido disciplinarmente com pena de multa por factos ocorridos antes de 25 de Abril de 1991, o que leva a que se encontre abrangido pelo disposto no artigo 1.º, alínea *gg*), da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, que declara amnistiadas as infracções a que seja aplicada ou aplicável pena não superior à de suspensão.

Nestes termos, ao abrigo do disposto no artigo 287.º, alínea *c*), do Código de Processo Civil e, deferindo ao requerido pelo interessado, julgo extinta a instância do recurso por inutilidade superveniente da lide.

Sem custas.»;

c) Esta decisão transitou em julgado e é dela que foi requerida a execução.

Toda a questão se resume em saber o que há no conteúdo da decisão em causa que seja susceptível de execução, em termos de execução de julgado.

Sustenta o requerente que, decidida pelo tribunal a aplicabilidade da amnistia concedida pela Lei n.º 23/91, se impõe executar esse segmento dispositivo do julgado, inscrevendo no seu registo disciplinar esse acto de graça e reinvestindo-o a ele na comissão de serviço, bem como pagando-lhe a diferença de vencimentos a que, por efeito da comissão, tem direito.

Importa, no entanto, desde já, acentuar que o tribunal, em contrário do defendido, não aplicou a amnistia. Esta decorre da lei, que opera por si, e o tribunal limita-se a verificar se a situação do interessado

é subsumível à previsão de algum dos preceitos do diploma legal. Concluindo pela afirmativa, em aplicação do artigo 9.º, declara então extinto o recurso contencioso.

A decisão proferida tem efeitos meramente processuais, isto é, repercute-se tão-só na relação processual, que, em virtude dela, se extingue.

Não há pronúncia alguma sobre a responsabilidade disciplinar do arguido ou sobre a legalidade do acto punitivo, que, deste modo, continua a presumir-se legal.

Daqui que careça de fundamento a afirmação de que a execução do decidido impõe a reinvestidura do requerente na comissão de serviço que vinha exercendo. É que só assim seria se se tivesse concluído pela procedência da arguição de algum dos vícios susceptível de, neste processo, levar ao reconhecimento desse direito.

Nada disso sucede, visto que o tribunal se não pronuncia sobre o objecto do recurso nem mesmo «aplica» a amnistia nos termos pretendidos pelo interessado, função essa que à Administração, em exclusivo, compete.

Em nada altera os dados do problema o facto de esta, na sequência da decisão, ter procedido ao averbamento no registo disciplinar, na medida em que tal iniciativa não tem a virtualidade de conferir ao julgado um conteúdo que ele não possui.

De qualquer modo e a entender-se haver que extrair efeitos desse acto, estaríamos então já fora do âmbito deste processo de execução e, quando muito, haveria fundamento para exigir da própria Administração a prática do acto que se tem como decorrência necessária do averbamento. O indeferimento da pretensão seria, porventura, susceptível de impugnação pelo meio tido por adequado.

Tudo isto vem para concluir que nada há para executar na decisão proferida, nos termos previstos nos artigos 95.º e 96.º da LPTA e 5.º e segs. do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, pelo que carece de base o pedido de declaração de inexistência de causa legítima de inexecução.

Pelo exposto, indeferem a pretensão formulada.

Custas pelo requerente, com a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, de 15 000$ e 8000$.

Lisboa, 12 de Janeiro de 1993. — *José da Cruz Rodrigues* (relator) — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca — Manuel Nunes Ferreira.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 12 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Responsabilidade civil extracontratual do Estado. Prescrição do direito à indemnização.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O prazo estabelecido no n.º 1 do artigo 498.º do Código Civil, para que remetem os artigos 5.º, n.º 1, do De-

creto-Lei n.º 48 051 e 71.º, n.º 2, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, conta-se a partir do momento em que o lesado teve conhecimento do seu direito, isto é, a partir da data em que conhecem a verificação dos pressupostos que condicionam a responsabilidade.

2 — A eventual incerteza subjectiva sobre a titularidade do direito ou interesse lesado não impede, só por si, o começo do prazo de prescrição extintiva.

Recurso n.º 29 288, em que são recorrente Maria do Rosário de Fátima Ferraz Monteiro e recorrido o Estado Português. Relator o Ex.mo Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — *a*) Maria do Rosário de Fátima Ferraz Monteiro, melhor identificada a fl. 1 dos autos, produz no dia 21 de Dezembro de 1989, no Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, acção de indemnização por responsabilidade civil extracontratual, contra o Estado Português, com os fundamentos de facto e de direito constantes da petição inicial.

b) O M.mo Juiz do TAC de Lisboa julgou procedente a excepção da prescrição, invocada pelo recorrido na sua contestação, absolvendo-o do pedido, nos termos dos artigos 496.º, alínea *b*), e 493.º, n.º 3, do Código do Processo Civil (CPC).

Dessa decisão recorre para este Supremo Tribunal, com alegações lesivas, em que formula as seguintes conclusões:

«1.ª A ora recorrente foi demitida da função pública, sem a sua audiência, no processo disciplinar em que foi aplicada tal pena, com infracção, pois, do n.º 1 do artigo 40.º do Estatuto Disciplinar (ED), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho;

2.ª Justificou-se, tal facto, na circunstância de a arguida ter sido ouvida no processo correccional que a condenou, o qual, contudo, não impôs a demissão do emprego público;

3.ª A recorrente interpôs recurso do despacho de demissão proferido em processo disciplinar;

4.ª Manteve-se, assim, controversa a questão de saber se fora, legal ou ilegal, a pena de demissão imposta, num processo em que não houve audiência da arguida;

5.ª No recurso da impugnação contenciosa, S. Ex.ª o Secretário de Estado do Orçamento, actual sucessor de quem aplicara a pena, revogou o despacho punitivo, ordenando a reabertura do processo disciplinar;

6.ª Ao fazê-lo, antecipou-se ao acórdão do STA, na perspectiva de, o despacho punitivo 'vir, com toda a probabilidade, a ser provido e a ser declarado nulo o acto recorrido, por eventual violação do artigo do n.º 1, do então vigente ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79. Em consequência;

7.ª O STA julgou extinto o recurso, por este ter ficado sem objecto e consequentemente se ter extinguido a instância 'por impossibilidade superveniente da lide';

8.ª Não foi, deste modo, julgado o mérito da questão submetida, pela recorrente à apreciação contenciosa, não sendo, pois, invocável o n.º 3 do artigo 71.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA);

9.ª Foi o facto da Ex.ma Entidade recorrida ter reconhecido ilegalidade do acto punitivo, ainda que por razões formais, que definiu o direito, da ora recorrente, a ser ressarcida, por via indemnizatória, dos prejuízos por si sofridos; É que,

10.ª Somente à data da prolação de tal despacho, isto é, em 20 de Janeiro de 1987, o lesado teve conhecimento do direito e desde aí se iniciou o prazo prescricional;

11.ª Segundo o Prof. Antunes Varela (in *Das Obrigações em Geral,* 2.ª ed., p. 503) 'o sentido atribuído à expressão legal, fazendo coincidir o conhecimento do direito com o conhecimento dos pressupostos que condicionam a responsabilidade, parece, assim, o que contém o mínimo de objectividade possível'.

12.ª Ora, a ilicitude e a culpa, por parte da entidade que puniu, pressupostos do dever de indemnizar, só se tornaram conhecidos da ora recorrente quando do despacho revogatório de 20 de Janeiro de 1987;

Aliás, e noutro ângulo;

13.ª O tribunal *a quo,* competente para a acção, não o era para conhecer da legalidade ou ilegalidade do acto de um secretário de Estado;

14.ª E, gozando os actos da Administração de uma presunção de legalidade, não poderia, no tribunal *a quo*, ser alegada e provada a ilicitude e culpa que constituem o fundamento do pedido de indemnização;

15.ª Diga-se, por fim, que a entidade recorrida no despacho de 1 de Março de 1988, com que pôs termo ao processo disciplinar reaberto, veio a reconhecer maior amplitude à ilegalidade do despacho que impusera a pena de demissão, reconhecendo-o, além de formalmente ilegal, violador da lei, por não ter atendido às circunstâncias atenuantes que levaram, no processo crime, à eliminação da pena de multa e à suspensão da pena de prisão, preterindo, deste modo, o artigo 26.º do ED que então vigorava.

Termos em que defende o provimento do recurso, com revogação do decidido e consequentemente prossecução da acção.»

c) O recorrente, nas contra-alegações apresentadas, defende a manutenção do decidido, por não merecer qualquer censura, em tanto quanto julgou procedente a invocada excepção peremptória da prescrição.

Colhidos os vistos legais, e nada obstando, passa a decidir-se.

II — *a*) Como matéria de facto pertinente, tem-se como assente o seguinte:

1 — Com procedência de processo disciplinar, a autora foi punida com a pena de demissão por despacho do então Secretário de Estado da Reforma Administrativa, datado de 11 de Março de 1981 e com publicação no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 116, de 25 de Maio de 1981.

2 — Dessa decisão interpôs a autora recurso contencioso para este STA — aqui obtendo o n.º 21 126 — e, com fundamento na nulidade insuprível da falta de audiência da arguida no processo disciplinar, pediu a declaração da nulidade do acto impugnado, adiantando que, não lhe tendo sido formulada acusação, não pôde ser ouvida relativamente a factos que interessavam à sua defesa, assim se preterindo uma garantia constitucional.

3 — Na pendência desse recurso contencioso e com acta de 20 de Janeiro de 1987, o Secretário de Estado do Orçamento revogou

a decisão punitiva e ordenou a reabertura de processo disciplinar, que veio a terminar com a aplicação da pena de aposentação compulsiva, imposta por despacho de 1 de Março de 1988.

4 — Conformada com esta decisão, a autora requereu o pagamento dos vencimentos que deixou de receber desde que havia sido demitida até começar a vencer-se a sua pensão de aposentação ou, em alternativa, indemnização de idêntico montante que a compense dos prejuízos sofridos.

5 — Tal pedido foi-lhe indeferido por despacho de 7 de Março de 1988.

6 — Por Acórdão de 25 de Fevereiro de 1988, transitado em julgado em 14 de Março de 1988, este Supremo Tribunal, considerando que o despacho de 20 de Janeiro de 1987 havia revogado o despacho punitivo recorrido, de 11 de Março de 1981, julgou o recurso contenciosamente interposto sem objecto e, por impossibilidade superveniente da lide, julgou extinta a instância, nos termos da alínea *e*) do artigo 287.º do CPC (recurso n.º 21 126).

7 — Em face da recusa do pagamento da indemnização solicitada, a autora propôs a presente acção, em 21 de Dezembro de 1989, pedindo a indemnização que da petição inicial (p. i.) consta, «porque o Estado Português constituiu-se na obrigação de indemnizar, por ilícita actuação de um dos seus órgãos» (artigo 9.º da p. i.)

«Com efeito, a falta de audiência da arguida fere de nulidade insuprível o processo disciplinar em que se verifique» (artigo 10.º da p. i.)

«A punição sem que se cumpra aquela formalidade ofende o artigo 40.º do ED que, então, vigorava, bem como o n.º 3 do artigo 270.º da Constituição da República, também na altura vigente» (artigo 11.º da p. i.)

«A autora foi punida com a pena de demissão em 11 de Julho de 1981 [. . .] a pena iniciou os seus efeitos a partir de 5 de Julho de 1981» (artigo 12.º da p. i.)

b) Postos assim os factos, vejamos o direito.

A questão fulcral que se coloca, no presente recurso, consiste em saber e determinar a data a partir da qual se inicia o prazo da invocada e decidida prescrição do direito à indemnização que a autora solicitou e a que se arrogava.

Para tanto haverá que partir-se da situação fáctica já fixada e admitir que o direito à indemnização, solicitada por responsabilidade civil extracontratual do Estado réu, circunscreveu-se a autora à ofensa de disposições legais destinadas a proteger os seus interesses, por agentes do recorrido e no exercício das respectivas funções, ou seja, pela imposição da pena disciplinar da demissão, decretada em 11 de Março de 1981, com ofensa de normas imperativas a obrigar à sua audiência prévia, no caso postergada, e destinadas a proteger os seus interesses (artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 48 051.)

Nos termos do n.º 1 do artigo 5.º do mesmo Decreto-Lei n.º 48 051, «o direito de indemnização regulado nos artigos anteriores prescreve nos prazos fixados na lei civil».

E sobre o assunto, o n.º 1 do artigo 498.º do Código Civil veio estabelecer que «o direito de indemnização prescreve no prazo de três anos, a contar da data em que o lesado teve conhecimento do direito que lhe compete, embora com desconhecimento da pessoa do responsável e da extensão integral dos danos, sem prejuízo da

prescrição ordinária se tiver decorrido o respectivo prazo a contar do facto danoso».

Da disposição transcrita resulta nítida diferença entre a prescrição ordinária, cujo início se conforma com a prática do facto danoso, e a prescrição do direito à indemnização por responsabilidade extracontratual — aqui contemplada —, que vê o seu início coincidir com o momento em que o lesado tenha conhecimento do direito que lhe compete.

A respeito do início do prazo prescricional do direito decorrente da responsabilidade civil extracontratual de que trata o citado artigo 498.º do Código Civil, tanto a doutrina como a jurisprudência o vêm fazendo coincidir com o conhecimento dos pressupostos condicionantes dessa mesma responsabilidade, fazendo, assim, apelo a um mínimo de objectividade em que se alicerce a contagem do respectivo prazo.

E foi no seguimento desta orientação que se desenvolveu a decisão agravada, acompanhando o decidido no Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) de 27 de Novembro de 1973 e no Acórdão deste Tribunal de 22 de Julho de 1986.

A jurisprudência citada, de que se faz eco a decisão recorrida, segue, nesse âmbito, a doutrina mais representativa da mesma orientação, como se pode ver in *Das Obrigações em Geral,* 4.ª ed., p. 552, de Antunes Varela, *Do Direito das Obrigações,* 4.ª ed., p. 401, nota 3, de Almeida e Costa, *Derecho Civil, Parte General,* vol. II, tomo I, p. 512 (ed., Bosch, Barcelona) e de Enneccerus, *Droit Civil,* tomo II, 1.º vol., pp. 876 e 877, de Morty e Raynaud.

O início do prazo de prescrição do direito solicitado pela autora teve, deste modo, lugar a partir do momento em que esta teve conhecimento dos pressupostos da responsabilidade civil do recorrente, conhecimento esse que coincide com o do direito à indemnização pelas danos, independentemente da sua extensão integral (cf. acórdão do STJ), in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 330, p. 495).

Sendo assim, e como a própria autora alega, veio a ter conhecimento da prática do acto ilícito praticado pela Administração — a sua demissão sem prévia audição — a 21 de Maio de 1981 (data da publicação da pena no *Diário da República*). Em tal data inteirou-se de todos os pressupostos que condicionavam a responsabilidade civil do Estado, cuja indemnização veio pedir, pela prática de acto com ofensa de disposições legais imperativas destinadas a proteger os seus interesses.

É, nos termos expostos, a partir de tal data que se inicia o prazo prescricional de três anos, constante do artigo 498.º do Código Civil (CC), para que remetem tanto o n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 48 051, como o n.º 2 do artigo 71.º da LPTA.

Daí que se torne claro que não foi o posterior acto da entidade recorrida, datado de 20 de Janeiro de 1987, revogatório daquele primeiro, que teve a virtualidade de fixar, em retroacção, os pressupostos da culpa e da ilicitude que este eventualmente encerrava.

Nem foi tal facto que possibilitou à autora tomar conhecimento desses pressupostos, como resulta da impugnação contenciosa apresentada neste Supremo, a impedir a incerteza subjectiva sobre a titularidade do direito ou interesse lesado que, por si, nem sequer impedia o começo do prazo prescricional. (cf. acórdão deste Tribunal proferido no recurso n.º 23 613).

Aliás, nos termos do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, o dever de indemnizar, neste caso, não dependia sequer da apresentação do recurso contencioso do acto causador do dano.

Ora, tendo o autor tido conhecimento dos pressupostos condicionantes da responsabilidade do recorrido em 21 de Maio de 1981 e tendo sido proposta esta acção em 21 de Dezembro de 1989 (v. rosto da capa de autuação), desde há muito havia decorrido o prazo prescricional de três anos, contemplado no citado artigo 498.º do CC, se não fora a interposição do recurso contencioso que, nos termos do n.º 3 do artigo 71.º da LPTA, alarga aquele prazo de prescrição extintiva até seis meses sobre o trânsito em julgado da respectiva decisão final, conhecedora ou não do mérito da causa.

Como o trânsito em julgado desta decisão se verificou em 14 de Março de 1988, ao tempo da propositura da acção havia decorrido, igualmente, este novo prazo de seis meses a impor a prescrição liberatória invocada.

Tudo a implicar a improcedência das conclusões 4.ª, 8.ª, 9.ª, 10.ª, 12.ª, 13.ª e 14.ª das alegações do presente recurso. As restantes conclusões, relatando matéria de facto assente ou doutrina dos autores, não contendem com o decidido.

Pelo exposto, acorda-se em julgar improcedente o recurso, negando-lhe provimento.

Custas pelo autora, sem prejuízo da assistência judiciária concedida.

Lisboa, 12 de Janeiro de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *João Vaz Rebordão — José Acácio Dimas de Lacerda.*

Acórdão de 12 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Reforma agrária. Erro na identificação do proprietário do prédio expropriado.

Doutrina que dimana da decisão:

A portaria que, no regime da reforma agrária, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 406-A/75, de 29 de Julho, indica erradamente o nome do proprietário de prédio rústico expropriado, enferma de vicio de violação de lei por erro nos pressupostos de facto e de direito gerador de mera anulabilidade.

Recurso n.º 29 835, em que são recorrente Maria Albertina Fernandes Formigal Palhavã e recorrido o Ministro da Agricultura. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Maria Albertina Fernandes Formigal Palhavã e Filipe Joaquim Morgado Palhavã, casados sob o regime de separação de bens, residentes no Monte de São Romão, Reguengos de Monsaraz, propõem o presente recurso contencioso para declaração de nulidade da Portaria

n.º 740/75, de 13 de Dezembro, do Ministro da Agricultura e Pescas, publicada no *Diário da República,* 1.ª série, que expropriou o prédio rústico denominado «Herdade de Areias e anexas».

Alegou em resumo que:

Pela referida Portaria n.º 740/75 foi expropriado o direito de propriedade do prédio rústico denominado 'Herdade de Areias e anexas', indicando-se como proprietário D. Maria Adelaide Fernandes Formigal, a qual nunca foi nem era na data da expropriação proprietária.

Aquele prédio rústico encontra-se descrito na Conservatória do Registo Predial de Moura sob o n.º 5454, a fl. 151, 2.º, B-14 e metade, encontra-se registada a favor da recorrente desde 3 de Julho de 1959 e a outra metade desde 18 de Dezembro de 1972 a favor de ambos os recorrentes.

Eram os recorrentes proprietários daquele prédio e quem procedia à sua exploração agro-pecuária, até que foi ocupada por trabalhadores agrícolas após 25 de Abril de 1974.

Assim, indicara-se na Portaria n.º 740/75 como proprietário do prédio expropriado quem o não era, nem nunca o foi.

Nas expropriações ao abrigo da designada 'reforma agrária' a pessoa do expropriado não é indiferente, pois, nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 406-A/75, só eram expropriáveis os prédios rústicos pertencentes a pessoas que no seu conjunto tivessem mais de 30 ha e a que correspondessem mais de 50 000 pontos, ou que, independentemente desse requisito ultrapassem os 700 ha, o que exigia que fossem ponderados os condicionalismos de cada caso, não sendo indiferente a situação dos proprietários em relação aos quais se verificassem objectivamente as condições da expropriação de património rústico ao abrigo da legislação sobre reforma agrária.

Essa ponderação não foi feita em relação aos recorrentes, uma vez que a entidade expropriante considerou a situação de outra pessoa, que não a deles.

A Portaria n.º 740/75, na parte que diz respeito ao prédio rústico dos recorrentes, tem objecto juridicamente impossível, o que determina a nulidade do acto expropriativo.

Por outro lado, é exigência constitucional que os actos administrativos que afectam direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos devem ser-lhes expressamente notificados, o que não se verificou em relação à expropriação que não foi notificada aos recorrentes e a publicação deficiente não tem a virtualidade de suprir a omissão da notificação, o que determina a nulidade do acto expropriativo.

A autoridade recorrida em resposta sustenta que a portaria expropriatária impugnada, ao referir como proprietário do prédio rústico expropriado quem o não era, não enferma de nulidade, mas de vicio de violação de lei por erro nos pressupostos de facto, que determina a mera anulabilidade.

Os recorrentes tiveram consciência de que o acto ora impugnado, ultrapassado o prazo para o recurso contencioso, era válido e eficaz ao requererem primeiramente o pedido de reserva ao abrigo da Lei n.º 77/77, de 20 de Setembro, e, posteriormente, a sua reapreciação, face à Lei n.º 109/88, de 26 de Setembro.

Enfermando o acto recorrido de vício que determinou a anulabilidade e não tendo sido interposto o recurso contencioso no prazo legal, consolidou-se na ordem jurídica.

Os recorrentes também não têm razão quanto à alegada nulidade por falta de notificação, dado que à data da prolação da portaria impugnada não estava em vigor a Constituição da República Portuguesa.

Citados os recorrentes particulares, nada disseram.

Nas alegações os recorrentes mantiveram a posição da petição do recurso, excepto quanto à nulidade derivada pela falta de notificação, concluindo pela seguinte forma:

«*A*) O acto administrativo impugnado, constante da Portaria n.º 749/75, de 23 de Dezembro, identificou erroneamente o seu destinatário, indicando como proprietário do prédio expropriado quem nunca o foi.

B) Esse erro é essencial na medida em que a correcta identificação do sujeito, em cuja esfera jurídica se vão produzir os efeitos que o acto é apto a produzir, integra o próprio conceito de acto administrativo e por a relação jurídica expropriativa, no âmbito do Decreto-Lei n.º 406-A/75, exigir do lado do titular do direito expropriado a verificação de pressupostos subjectivos.

C) Um acto administrativo não pode produzir efeitos na esfera jurídica de pessoas cuja situação individual e concreta não foi considerada na sua génese.

D) A não se considerar o acto impugnado como ineficaz, desvalor jurídico que melhor parece servir a situação que os autos evidenciam, haverá então que considera-lo nulo por impossibilidade legal do objecto.

Nas contra-alegações a autoridade recorrida conclui:

a) O erro na identificação do sujeito passivo da expropriação consubstancia um erro nos pressupostos do acto expropriativo.

b) Os erros nos pressupostos geram a anulabilidade do acto quando tempestivamente invocados.

c) Os recorrentes foram notificados da expropriação e praticaram vários actos no processo desde a expropriação.

d) Quando foi interposto o presente recurso (1991) já os eventuais vícios estavam sanados pelo decurso do tempo.»

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte douto parecer:

«A meu ver o recurso deverá ser rejeitado por intempestividade.

Na verdade, a errada indicação do proprietário na portaria de expropriação de prédio no domínio da reforma agrária — no caso *sub judice* resultante de se ter omitido naquela portaria a norma de um dos comproprietários daquele — por desactualização da respectiva matriz, é normativo de mera anulabilidade do acto e não da sua nulidade, conforme largamente se demonstra no Parecer n.º 83/88, de 10 de Novembro de 1989, da Procuradoria-Geral da República, no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 72, de 28 de Março de 1989, ao qual se adere.

Aliás, idêntico entendimento é perfilhado por este Supremo Tribunal no domínio da expropriação por utilidade pública (Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de Dezembro) para situação similar de errada indicação do nome do proprietário (cf. Acórdão de 13 de Outubro de 1988, recurso n.º 21 765, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 363, p. 285).

Ora, no caso *sub judice* a portaria impugnada é de 17 de Novembro de 1975, tendo o recurso sido interposto em 4 de Setembro de 1991 (cerca de 16 anos depois), com base unicamente no vício resultante da errada identificação, nos termos já indicados, dos titulares do prédio expropriado (o outro vício, invocado na petição — de falta de notificação do acto — mostra-se abandonado nas alegações de fls. 35 e segs.)

Daí que seja manifesta a intempestividade do recurso.»

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Resulta dos autos e do processo instrutor como provados os seguintes factos com interesse para a decisão a proferir:

1 — A Herdade de Areias e anexas encontra-se descrita na Conservatória do Registo Predial de Moura sob o n.º 5455, fl. 151, 2.º B-14. (fl. 11 dos autos).

2 — A recorrente adquiriu metade da mencionada Herdade de Areias e anexas, em 4 de Março de 1952, por lhe ter sido legada em testamento por sua tia, Maria Inácia de Sousa Fernandes, que fez registar em 3 de Julho de 1959 pela inscrição n.º 16 704 (fl. 15 dos autos).

3 — A outra metade foi adquirida pelos recorrentes por compra a Maria do Carmo Fernandes Formigal de Arriaga que lhe adviera por sucessão testamentária, e que foi levada a registo predial em 18 de Dezembro de 1972, dando lugar à inscrição n.º 27 942, lavrada por averbamento n.º 1, apresentado em 28 de Fevereiro de 1973 (fl. 13 dos autos).

4 — A Portaria n.º 740/75, de 13 de Dezembro, do Ministro da Agricultura e Pescas, publicada no *Diário da República,* 1.ª série, de 13 de Dezembro de 1975, diz:

«Manda o Governo da República Portuguesa, pelo Ministro da Agricultura e Pescas sob proposta do Conselho Regional da Reforma Agrária do Distrito de Beja:

I — Nos termos dos artigos 1.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 406-A/75, de 29 de Julho, expropriar os prédios rústicos abaixo discriminados, propriedade de:

1 — [. . .]

2 — [. . .]

143 — Maria Adelaide Rosário Fernandes Formigal; Herdade de Areias e anexas; matriz cadastral: artigo 1, secções T, T1 e T2, do concelho de Moura, freguesia da Póvoa, com 1881,4208 ha».

5 — Os recorrentes requereram, ao abrigo da Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro o pedido de reserva e, posteriormente, a sua reapreciação, face à Lei n.º 109/88, de 26 de Setembro (fls. 75 e 176 do processo instrutor).

Face a esta matéria de facto cumpre encontrar a solução de direito, começando por conhecer da questão prévia da tempestividade da interposição do recurso.

Tal como se especifica em 4 da matéria de facto, a Portaria n.º 740/75, que contém o acto que se impugna no presente recurso, foi publicada no *Diário da República* em 13 de Dezembro de 1975 e este foi interposto em 4 de Setembro de 1991, decorridos, que foram cerca de 16 anos.

Tratando-se de acto anulável, a sua legalidade deveria ter sido contenciosamente impugnada no prazo actualmente previsto nos artigos 28.º e 29.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) e anteriormente nos artigos 51.º e 52.º do Regulamento do STA, o que não se verificou, pelo que, naquela hipótese, o recurso será extemporâneo.

Tratando-se de acto nulo, como sustentam os recorrentes, o recurso é tempestivo, pois, pode ser interposto a todo o tempo.

A questão, pois, que importa analisar é saber se o erro na identificação do titular do direito expropriado, como aconteceu na Portaria n.º 740/75 que indica como proprietária Maria Adelaide Rosada Fernandes Formigal quando os verdadeiros proprietários eram os recorrentes, gera nulidade do acto expropriado ou apenas a sua anulabilidade.

Este assunto já foi devidamente tratado neste STA, entre outros, Acórdão de 16 de Outubro de 1986, no recurso n.º 13 735, publicado no apêndice ao *Diário da República* de 15 de Outubro de 1992 e Acórdão do tribunal pleno de 11 de Julho de 1991 e ainda no Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 83/88, de 10 de Novembro de 1988, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 28 de Março de 1989.

Tal como referem os recorrentes, nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 406-A/75, de 29 de Julho, ao abrigo do qual foi publicada a portaria impugnada «só eram expropriáveis os prédios rústicos pertencentes a pessoas que no seu conjunto tivessem mais de 30 ha e a que correspondesse, de acordo com a tabela a ele anexa, mais de 50 000 pontos, ou que, independentemente desse requisito, ultrapassassem os 700 ha, mesmo estes, porém, não seriam expropriáveis».

Assim, nas expropriações no «regime da reforma agrária» ao abrigo daquele Decreto-Lei n.º 406-A/75, ao contrário do regime das expropriações comuns, o proprietário expropriado apresenta-se como elemento essencial do acto expropriativo, relevando o elemento subjectivo.

Como se diz no Acórdão de 16 de Outubro de 1986, acima citado, «o destinatário da expropriação, ou seja, o expropriado, assume, só por si, a característica de pressuposto necessário do acto expropriativo».

Só que, embora o destinatário da expropriação, proprietário expropriado, se apresente como elemento essencial do acto expropriativo no regime da reforma agrária, de tal não decorre a nulidade do acto contido na Portaria n.º 740/75, ora recorrido.

Efectivamente, àquele acto administrativo não falta a indicação do proprietário, não se omitiu o destinatário do mesmo que se indicou concretamente pelo seu nome, tão-só o que sucedeu é que este não corresponde à realidade, o verdadeiro proprietário é diferente do indicado.

Assim, naquele acto administrativo indica-se como proprietária Maria Adelaide Rosada Fernandes Formigal, quando os verdadeiros proprietários eram os recorrentes.

Desta maneira a Portaria n.º 740/75 não omitiu o destinatário da expropriação, o proprietário expropriado, pelo que não se mostra carecida de qualquer elemento essencial, nomeadamente de objecto, gerador da inexistência ou da nulidade do acto.

Estando o destinatário do mesmo erradamente indicado, não relevando para o efeito se o seu autor procedeu indesculpavelmente, somos, assim, reconduzidos ao simples erro sobre os pressupostos de facto e de direito quanto à qualidade jurídica dos titulares do prédio expropriado, erro esse gerador de simples anulabilidade.

Tratando-se de acto anulável, decorrido que foi o prazo de recurso contencioso do acto contido na portaria acima referida, consolidou-se o acto na ordem jurídica, tornando-se definitivamente eficaz relativamente aos recorrentes como verdadeiros e efectivos proprietários.

E na verdade, como tal agiram, formulando primeiramente o pedido de reserva ao abrigo da Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro, e, posteriormente, a sua reapreciação, pela Lei n.º 109/88, de 26 de Setembro.

Considerando, pois, que o acto impugnado enferma de vício de violação da lei nos pressupostos de facto e de direito gerador de mera anulabilidade e que o mesmo foi publicado no *Diário da República* de 13 de Dezembro 1975 e que o presente recurso foi interposto em 4 de Setembro de 1991, nos termos dos artigos 28.º e 29.º da LPTA é manifesta a extemporaneidade da sua interposição, pelo que se rejeita.

Custas pelos recorrentes, com a taxa de justiça e procuradoria, respectivamente, de 20 000$ e 15 000$.

Lisboa, 12 de Janeiro de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha* — *António Fernando Samagaio.* — Fui Presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 12 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Princípio da imparcialidade. Impedimento.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Interposto recurso hierárquico necessário do despacho do inspector-geral de Finanças que homologa o parecer dos instrutores do processo de revisão da notação atribuída a um funcionário, está impedido de intervir na decisão do recurso hierárquico.

2 — O despacho que indefere aquele recurso com base em parecer jurídico aprovado pelo inspector-geral referido enferma de vício de violação do artigo 1.º, n.º 1, alínea g), do Decreto-Lei n.º 370/83, de 6 de Outubro.

Recurso n.º 29 872, em que são recorrente José do Espírito Santo Menezes e Teles e recorrida a Secretária de Estado do Orçamento. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

José do Espírito Santo Menezes e Teles, inspector de finanças superior do quadro do Serviço Jurídico da Inspecção-Geral de Finanças (IGF), residente na Rua de Jorge Barradas, lote 211, 5.º, direito, em Lisboa, interpôs recurso contencioso de anulação dos seguintes despachos da Sr.ª Secretária de Estado do Orçamento:

De 14 de Maio de 1991, exarado sobre a informação n.º 114/SJ/91-CJ da IGF, em que, concordando com a mesma, indeferiu o recurso hierárquico necessário da classificação atribuída, relativamente ao ano de 1990, pelo Sr. Inspector-Geral de Finanças em 1 de Abril de 1991, na sequência de processo de revisão da classificação provisória atri-

buída pelo mesmo Sr. Inspector-Geral de Finanças em 31 de Janeiro de 1991.

De 8 de Agosto de 1991, exarado sobre a informação n.º 153/SJ/91-CJ da IGF, em que, concordando com a mesma, indefere um complemento do recurso hierárquico e de uma exposição complementar apresentada pelo recorrente.

De 3 de Setembro de 1991, exarado sobre a informação n.º 152/SJ/91-CJ da IGF, em que, concordando com a mesma, indefere um complemento do recurso hierárquico que havia interposto e a que se refere o despacho de 14 de Maio de 1991.

Aponta os actos enfermando o primeiro de vício de violação dos artigos 1.º, n.º 1, alínea *g*), 2.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 370/83, de 6 de Outubro, e os dois outros de vício de violação dos artigos 6.º, n.º 1, alínea *a*), 2.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 370/83, e, ainda, quanto a todos, o vício de violação de lei por ilegalidade dos n.os 10 a 12 das Normas de Classificação e violação do princípio constitucional da justiça e da imparcialidade.

A autoridade recorrida sustenta os despachos recorridos, alegando não se verificar qualquer dos vícios invocados pelo recorrente.

Este na alegação concluiu:

«Devem pois os despachos recorridos da Sr.ª Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento de 14 de Maio de 1991, de 28 de Agosto de 1991 e de 3 de Setembro de 1991 serem anulados por violação de lei, porquanto:

1 — Foram obtidos com violação do princípio constitucional da justiça e da imparcialidade, ao terem determinado que o recurso hierárquico podia ser decidido sem conhecimento pelo recorrente de toda a verdade, que uma funcionária arguida de falsidade nas suas declarações e um seu subordinado hierárquico directo podiam intervir decisivamente na resposta à arguição de falsidade e que os três documentos produzidos pelo recorrente, acto contínuo e à medida que ia tomando conhecimento de toda a verdade, podiam ter instrução separada, o que tudo se encontra provado documentalmente;

2 — Foram obtidos em violação dos impedimentos constantes dos artigos 1.º, n.º 1, alínea *g*), e 2.º, n.º 1 (o primeiro), e 1.º, n.º 1, alínea *a*), e 2.º, n.º 1 (segundo e o terceiro), do Decreto-Lei n.º 370/83, de 6 de Outubro, à luz da interpretação do texto deste diploma de acordo com o elemento sistemático da interpretação e com princípio da interpretação em conformidade com a Constituição.

3 — E ratificam o despacho do Sr. Inspector-Geral de Finanças de 1 de Abril de 1991, em que o mesmo, ao confirmar o seu despacho de 31 de Janeiro de 1991, embora agindo em aplicação dos n.os 10 a 12 das Normas de Classificação, aplicou normas que violam o Decreto-Lei n.º 370/83, de 6 de Outubro, e, no futuro, o Código do Procedimento Administrativo e gracioso, por permitirem ao reclamado intervir decisoriamente na decisão da reclamação, desde a instrução à decisão.»

A autoridade recorrida em contra-alegações conclui:

«1.ª Atento o exposto, conclui-se no sentido de que os despachos recorridos não padecem do invocado vício de violação de lei, porquanto:

a) Não violam os princípios constitucionais da justiça e da imparcialidade;

b) Não violam os impedimentos constantes dos artigos 1.º, n.º 1, alíneas *a*) e *g*), e 2.º, n.º 1, todos do Decreto-Lei n.º 370/83, de 6 de Outubro.

c) Os n.os 10 e 12 das Normas de Classificação Anual do Pessoal do Quadro da IGF não violam o Decreto-Lei n.º 370/83, de 6 de Outubro.

2.ª Termos em que deve ser negado provimento no presente recurso contencioso e mantidos os despachos da Sr.ª Secretária de Estado Adjunto e do Orçamento de 14 de Maio de 1991, de 28 de Agosto de 1991 e de 3 de Setembro de 1991.»

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte douto parecer:

«A meu ver o presente recurso não merece provimento, não sofrendo os actos recorridos dos arguidos vícios de violação dos princípios constitucionais e de lei ordinários, atinentes ao procedimento administrativo da notação em causa, tal como sustenta a autoridade recorrida, cujos fundamentos merecem adesão.

Aliás, as invocadas violações do Decreto-Lei n.º 370/83, que concretiza o princípio da imparcialidade na acção administrativa, não parece poder fundar a anulação do acto recorrido, porquanto não foi requerida até à sua prática quanto a ocorrência de circunstâncias geradoras de suspeição ou impedimento (neste sentido, v. os Acórdãos de 6 de Novembro de 1990, processo n.º 27 682, de 27 de Setembro de 1988, recurso n.º 23 687, de 27 de Setembro de 1988, recurso n.º 23 934 e de 13 de Novembro de 1987, recurso n.º 20 366, este no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 371, p. 280).»

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Dos autos resultaram provados os seguimentos factos:

1.º O recorrente é inspector de finanças superior do quadro do Serviço Jurídico da IGF.

2.º A directora do Serviço Jurídico IFD, Dr.ª Isabel Prates, como chefe do 1.º nível, em 25 de Janeiro de 1991 deu ao recorrente a classificação de serviço de *Bom com distinção*.

3.º O inspector-geral de Finanças, como chefe de 2.º nível, em 31 de Janeiro de 1991 deu ao recorrente a classificação de *Bom com distinção*.

4.º O recorrente não concordando com aquela classificação de serviço pediu a revisão da mesma.

5.º Para o efeito, o inspector-geral de Finanças nomeou dois instrutores que elaboraram o «relatório» constante de fls. 17 e segs. dos autos, que se dá como reproduzido e em que concluíram:

«1.ª Nos termos do n.º 10.3 das Normas de Classificação, as petições de revisão, entre outras condições, devem expor as razões de facto a formular o pedido, mas para que aquelas devam ser objecto de apreciação, as mesmas têm de relacionar-se com os factores cuja avaliação o interessado pretender atacar, visando a sua modificação;

Por outro lado,

Tendo em conta o carácter de anualidade que preside à classificação do mérito dos funcionários da IGF, a invocação de notação diferentes em anos anteriores não constituiu factualidade susceptível de sustentar uma revisão classificativa, pelo que tal invocação, se não acompanhada de outras razões de facto, importaria no indeferimento liminar do pedido, em termos dos n.os 10.6 e 11 das Normas de Classificação, conjugados ambos com o artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 353/89, de 16 de Outubro (fls. 4 e 5); ao que acresce que,

O processo de apreciação de pedido de revisão de classificação não tem um carácter oficioso, cabendo ao classificado o respectivo impulso e a apresentação de indícios reveladores de juízo diferente do efectuado, pelo que, quando não é invocada qualquer factualidade ou quando esta é insusceptível de fundamentar a pretensão, é esta mesma, em última analise, que é posta em causa.

Apesar disso, porém, porque nos fundamentos adiantados pelo requerente (pese a sua generalidade manifesta) se entrevê uma relação de causalidade, os mesmos devem ser objecto de ponderação.

2.ª Na apreciação do presente pedido de revisão classificativa tiveram-se em conta os diferentes trabalhos executados pelo requerente em 1990, ponderando-se, igualmente, que,

Uma análise dos mesmos permite, com alguma segurança, apreciar a justeza das classificações atribuídas nos factores profissionais, quer num plano absoluto, quer comparativo; mas que,

O mesmo não sucede rigorosamente em relação aos factores comportamentais («sentido de serviço», «sentido de responsabilidade» e «espírito de cooperação»), uma vez que têm o seu campo privilegiado da apreciação na posse de acompanhamento da actividade exercida, relevando de atitudes assumidas durante o exercício das funções que não deixam sinais da sua verificação; pelo que,

Só indiciariamente podem resultar das diligências levadas a cabo.

Tendo em conta o que se entende.

3.ª Não se afiguram procedentes os fundamentos invocados pelo requerente, porquanto:

No processo que conduziu à atribuição da classificação relativa a 1990 do IFS Dr. Menezes e Teles foram observados os critérios gerais de classificação decorrentes das normas em vigor; sendo certo que

A quantidade, o conteúdo, a complexidade e as exigências reveladas nos vários trabalhos que coube ao requerente executar em 1990, não se configuram, de forma evidente, como susceptíveis de pôr em causa as notações atribuídas nos factores 1 (qualidade de trabalho), 4 (conhecimentos profissionais) e 5 (produtividade), aliás, coincidentes com as máximas atribuídas; do mesmo modo que,

Quanto aos factores «sentido de serviço» e «espírito de cooperação», a dedicação e interesse pelo serviço, bem como a cooperação que terão sido demonstrados em 1990 pelo requerente se situarem, face aos factos alegados pelo classificador de 1.º nível (cf. autos a fls. 26 v.º e 27), num grau normal;

Relativamente ao factor «sentido de responsabilidade», não se detectam, nos fundamentos invocados pelo requerente e tendo em atenção o declarado pelo classificador de 1.º nível (cf. autos de fl. 28), razões subjectivas que conduzam a questionar a notação proposta.

Por outro lado, num plano comparativo revelam-se equilibradas as notações atribuídas nos factores «sentido de serviços», «sentido de responsabilidade» e «espírito de cooperação».

4.ª Face ao que antecede e, bem assim, a tudo quanto consta do presente processo, nada aponta para que as notações atribuídas ao IFS Dr. Menezes e Teles não estejam adequadas ao mérito absoluto e relativo por si demonstrado em 1990.»

6.º O inspector-geral de Finanças sobre aquele «relatório» e «conclusões» exarou, em 1 de Abril de 1991, o seguinte despacho: «Plenamente de acordo. Mantenho as notações recorridas e a classificação de *Bom com distinção*».

7.º Deste despacho o recorrente interpôs para a Secretária de Estado do Orçamento recurso hierárquico necessário, que teve o n.º 3914 de entrada, em 15 de Abril de 1991.

8.º No mesmo dia pediu, por via postal, à IGF certidão do auto de declarações referido na conclusão 3.ª do relatório do processo de revisão.

9.º No requerimento do recurso referido em 7.º o recorrente disse: «Simultaneamente com este recurso vai o recorrente pedir que lhe seja notificado aquele auto e reserva-se o direito de alargar o âmbito do recurso se dele resultar algo que contrarie o por si afirmado, o que não julga que venha a verificar-se».

10.º A Secretária de Estado do Orçamento, por despacho de 16 de Abril de 1991, ordenou que o Serviço de Justiça da IGF prestasse informação acerca do recurso hierárquico interposto pelo recorrente e referido em 7.º

11.º Aquele Serviço prestou então a informação n.º 114-SJ-91-CJ, junta a fls. 41 e segs. dos autos, que aqui se dá como reproduzida e em que formula as seguintes conclusões:

«Com base em tudo quanto fica exposto e, em particular, nas conclusões procedentes extraídas, afigura-se-nos de concluir, em geral, o seguinte:

Carecem de fundamento as asserções do recorrente no sentido de que o despacho impugnado padeça de qualquer vício que afecte a sua legalidade, ou de injustiça, termos em que não subsiste fundamento para a sua revogação;

Mas, ainda que assim se não entendesse, sempre careceria de fundamento legal a segunda parte do pedido (atribuição de classificação obtida pela média aritmética das 10 últimas); é que está em causa a classificação do ano 1990 e não uma hipotética avaliação do trabalho do funcionário no conjunto dos 10 anos anteriores.

Parecer — Termos em que se nos afigura que o recurso não merece provimento, devendo, consequentemente, ser indeferido, assim se mantendo a decisão impugnada.»

12.º Nessa informação o inspector-geral de Finanças, em 6 de Maio de 1991, exarou o seguinte:

«1. Concordo. Parece-me de indeferir.

2. É pena que o IFS Dr. Teles sinta a necessidade de 'obrigar' a IGF a constantes apreciações de pedidos de revisão e de recursos e outros requerimentos que vem apresentando nos anos mais recentes;

Essa discordância sistemática do Dr. Teles com a IGF não impedirá, todavia, que as suas exposições (às vezes bastante extensas e menos respeitadoras dos superiores e colegas que não comungam dos seus pontos de vista) continuem a ser apreciadas com a objectividade e isenção que constituem pontos fundamentais da altura deste Serviço.

3. Não me parece útil acrescentar comentários adicionais aos que já produzi a propósito de requerimentos anteriores.

4. À consideração da Sr.ª Secretária de Estado do Orçamento a quem compete decidir.»

13.º E a Sr.ª Secretária de Estado do Orçamento, em 14 de Maio de 1991, na mesma informação, exarou o seguinte despacho: «Concordo, pelo que indefiro».

14.º Por ofício de 17 de Abril de 1991 e recebido pelo recorrente em 20 de Abril de 1991 foi este notificado do despacho que antecede.

15.º O recorrente com o ofício datado de 8 de Maio de 1991, da Direcção-Geral de Finanças, recebeu fotocópias autênticas do auto de declarações da Dr.ª Maria Isabel Chambel Prates.

16.º Em 20 de Maio de 1991, o recorrente entregou no gabinete da Secretária de Estado do Orçamento o requerimento junto a fl. 69 dos autos, que designou «Complementos do recurso hierárquico com a entrada n.º 3914».

17.º Em 23 de Maio de 1991, o recorrente entregou no gabinete da Secretária de Estado do Orçamento o requerimento junto publico a fl. 75 dos autos, que denominou: «Complemento do recurso hierárquico com a entrada n.º 3914 e da exposição complementar de 20 de Maio de 1991.

18.º Acerca do requerimento junto a fl. 69 dos autos referido em 16.º, que o recorrente denominou: «Complemento de recurso hierárquico», o Serviço Jurídico da IGF prestou a informação n.º 152/SJ/91-CJ, junta a fl. 109 dos autos e que aqui se dá como reproduzida.

19.º Naquela informação a Dr.ª Maria Isabel Prates emitiu o parecer constante da primeira página e verso e que aqui se dá como inteiramente reproduzido (fl. 100).

20.º A subinspectora-geral Isabel Cabaço Antunes emitiu o parecer constante de fl. 100 e que aqui se dá como reproduzido.

21.º E a Sr.ª Secretária de Estado do Orçamento, em 3 de Setembro de 1991, exarou o seguinte despacho: «Concordo».

22.º Acerca do requerimento junto a fl. 75 dos autos referido em 17.º, que o recorrente denominou «Complemento do recurso hierárquico» com a entrada n.º 3914 e da exposição complementar de 20 de Maio de 1991, o Serviço Jurídico da IGF prestou a informação n.º 153/SJ/91-CJ, junta a fl. 78 dos autos e que aqui se dá como reproduzida.

23.º A inspectora de Finanças, directora Dr.ª Maria Isabel Prates, emitiu sobre aquela informação o seguinte parecer: «À consideração superior, com o meu acordo».

24.º A Sr.ª Subinspectora-Geral Isabel Cabaço Antunes escreveu sobre a mesma Informação: «Concordo, pelo que me parece de indeferir o pedido de revisão do despacho de indeferimento do recurso hierárquico analisado na presente informação. À consideração da Sr.ª Secretária de Estado do Orçamento».

25.º A Sr.ª Secretária de Estado do Orçamento em 28 de Agosto de 1991 sobre a referida «informação» exarou o seguinte despacho: «Concordo.Indefiro».

Exposta a matéria de facto pertinente convém delimitar o objecto do recurso e enunciar as questões a resolver.

O objecto do recurso são, pois, os três despachos da Sr.ª Secretária de Estado do Orçamento: o primeiro, de 14 de Maio de 1991, exarado sobre a «informação n.º 114/SJ/91-CJ», que indeferiu o recurso hierárquico da classificação de serviço atribuída ao recorrente; o segundo, de 3 de Setembro de 1991, que indeferiu o que o recorrente denominou complemento do recurso hierárquico, com entrada na Secretaria de Estado do Orçamento n.º 3914, de 15 de Abril de 1991, exarado sobre a «informação n.º 152/SJ/91-CJ» e o terceiro de 28 de Agosto de 1991, que indeferiu o requerimento do recorrente que denominou «complemento do recurso hierárquico» com entrada na Secretaria de Estado do Orçamento n.º 3914, de 15 de Abril de 1991, e da exposição complementar com entrada n.º 5156, de 20 de Maio de 1991, proferido sobre a «informação n.º 153/SJ/91-CJ», tendo todos eles sido proferidos com base em pressupostos diferentes mas relacionados entre si, tendo como objecto a classificação de serviço atribuída pelo inspector–geral de Finanças, após processo de revisão efectuado pelos dois instrutores por aquele nomeados.

As questões a resolver, se não ficarem prejudicadas, serão as que se seguem, na ordem que vão referidas em obediência ao disposto no artigo 57.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos:

a) Quanto ao primeiro despacho impugnado: vício de violação do artigo 1.º, n.º 1, alínea *g*), e 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 370/83, de 6 de Outubro.

b) Quanto ao segundo e terceiro despachos de 3 de Setembro e de 28 de Agosto de 1991, respectivamente: vício de violação dos artigos 1.º, n.º 1, alínea *a*), e 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 370/83, de 6 de Outubro.

c) Quanto a todos os despachos impugnados: vício de violação do princípio constitucional da justiça e imparcialidade dos n.º 10 a 12 das Normas de Classificação.

Refere o recorrente que o despacho de 14 de Maio de 1991 da Sr.ª Secretário de Estado do Orçamento, exarado sobre a «informação n.º 114/SJ/91-CJ», enferma de vício de violação dos artigos 1.º, n.º 1, alínea *g*), e 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 370/83, por nele ter intervindo o inspector-geral de Finanças.

Vejamos se lhe assiste razão.

Como resulta da matéria de facto especificada, a classificação de serviço relativa ao ano de 1990 atribuída ao recorrente, quer pela chefe de 1.º nível, que era a IFD Dr.ª Isabel Prates, quer pelo de 2.º nível, que era o inspector-geral de Finanças, foi de *Bom com distinção*. Esta classificação, a pedido do recorrente, foi revista por dois instrutores nomeados pelo inspector-geral de Finanças, de harmonia com os n.ºs 10 a 12 das Normas de Classificação, que concluíram que a notação atribuída ao recorrente era a adequada ao mérito absoluto e relativo demonstrado por aquele em 1990.

O inspector-geral de Finanças concordou com aquela conclusão e manteve a classificação de *Bom com distinção*.

Foi, pois, deste despacho que o recorrente recorreu hierarquicamente para a Sr.ª Secretária de Estado do Orçamento. Esta, para decisão daquele recurso, solicitou ao Serviço Jurídico da IGF parecer, tendo, então, sido elaborada a «informação n.º 114/SJ/79-CJ» em que concluía com o «parecer» que se lhe afigurava não merecer o recurso provimento, devendo, consequentemente, ser indeferido e mantida a decisão impugnada.

Nesta «informação» interveio o inspector-geral de Finanças escrevendo que concordava com a mesma e que lhe parecia ser de indeferir o recurso.

E foi sobre esta «informação» que a Sr.ª Secretária de Estado do Orçamento exarou o despacho «Concordo, pelo que indefiro», aceitando, assim, a sugestão proposta pelo Serviço Jurídico da IGF, aprovada pelo inspector-geral, convertendo-a em decisão sua.

Assim, o conteúdo do despacho da Sr.ª Secretária de Estado é a própria «informação» aprovada pelo inspector-geral de Finanças.

Dispõe o n.º 2 do artigo 266.º da Constituição:

«Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com

respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade.»

Consagra-se, assim, constitucionalmente, o princípio da imparcialidade como limite à actividade discricionária dos órgãos e agentes administrativos.

Como escreve Alves Correia, in *Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, p. 449: «A imparcialidade da Administração não se confunde, porém, nem se esgota no princípio da igualdade da Administração. Historicamente, o princípio da imparcialidade surgiu da necessidade de afirmar e defender a independência de Administração Pública em face de ideologias políticas, necessidade que se tornou mais premente com o aparecimento na vida política dos partidos e das suas 'tentações' em influenciar o aparelho administrativo para a satisfação dos interesses partidários. O princípio da imparcialidade impõe que os órgãos e agentes administrativos não se deixem influenciar, no exercício das suas funções, por interesses estranhos ao interesse público, sejam eles interesses pessoais do funcionário, interesses de indivíduos, de grupos sociais e económicos, de partidos políticos, ou inclusive interesses políticos concretos do governo.»

Para garantir a isenção e imparcialidade dos titulares dos órgãos da Administração Pública, foi publicado o Decreto-Lei n.º 370/83, de 6 de Outubro, que, no seu artigo 1.º, n.º 1, alínea *g*), dispõe:

«1 — Nenhum titular de órgão da administração central, regional ou local ou dos institutos ou empresas públicas pode intervir em processo administrativo, acto ou contrato de direito público ou privado:

g) Quando se trata de recurso de decisão proferida por si ou com a sua intervenção, ou proferida por qualquer das pessoas referidas na alínea *b*) ou com intervenção destas.»

Ora, no caso em apreço o inspector-geral de Finanças, ao aprovar o parecer do Serviço Jurídico da IGF que se converteu na decisão da Sr.ª Secretária de Estado que indeferiu o recurso, interveio, assim, neste processo destinado a apreciar o recurso de acto por si proferido, com violação, pois, das ínsitas disposições legais.

Defende a autoridade recorrida a não violação daquela norma, porquanto, a «intervenção» a que se confere o n.º 1 do artigo 1.º não pode deixar de ser entendida como significando «intervenção discricionária».

Mas não lhe assiste razão.

Na verdade, a boa interpretação daquele preceito não comporta aquele sentido restritivo, pois, não cabe ao intérprete estabelecer distinções onde a lei também as não faz e este princípio não colide, pelo contrário, harmoniza-se com a interpretação literal, com as circunstâncias em que a lei foi elaborada e com a sua razão de ser, ou seja, com a *ratio legis,* que é impedir que o autor de um acto de que se recorre possa intervir seja que de maneira for na decisão do recurso. E o inspector-geral de Finanças interveio nesta decisão, não no sentido de ser assegurado o contraditório, mas como órgão consultivo da autoridade *decidendi,* emitindo parecer quanto à solução a adoptar por esta na resolução do recurso.

Enferma, pois, o despacho de 14 de Maio de 1991 da Sr.ª Secretária de Estado do Orçamento, exarado sobre a «informação n.º 114/SJ/91-CJ», de vício de violação do artigo 1.º, n.º 1, alínea *g*), do Decreto-Lei n.º 370/83, de 6 de Outubro, o que determina a sua anulabilidade.

Os despachos de 3 de Setembro de 1991 e de 28 de Agosto de 1991, da mesma Sr.ª Secretária de Estado, exarados nas «informações n.os 152/SJ/91-CJ e 153/SJ/91-CJ», também impugnados, tiveram lugar, em virtude dos requerimentos que o próprio recorrente designou de «complemento do recurso hierárquico» e «exposição complementar».

Assim, podem considerar-se aqueles despachos consequentes do primeiro.

E uma vez anulado este são também os outros anulados (cf. Marcello Caetano, in *Manual,* 10.ª ed., p. 1217).

Pelo exposto, encontrando-se prejudicado o conhecimento dos demais vícios dá-se provimento ao recurso e anulam-se os actos impugnados.

Sem custas.

Lisboa, 12 de Janeiro de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida — Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 12 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Escola secundária. Pessoal não docente. Ajudante de cozinheira. Nomeação provisória. Período probatório. Inaptidão ao serviço. Exoneração. Desvio de poder. Regime de pessoal. Revogação tácita.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Pressuposto do vício do desvio de poder é a existência de indícios de que a Administração, através do acto impugnado, pretendeu prosseguir um fim ilegal.

2 — O Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, revogou, tacitamente, as normas do Decreto-Lei n.º 223/87, de 30 de Maio, atinentes à constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego do pessoal não docente das escolas.

3 — Sendo o período probatório de um ano, pode, durante ele, em qualquer altura, a entidade que nomeou provisoriamente o funcionário, exonerá-lo das suas funções por inadaptação ao serviço, nos termos do artigo 6.º, n.º 10, do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, e não, necessariamente, 30 dias antes do termo do referido período probatório, como determinava o n.º 3 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 223/87, de 30 de Maio.

4 — Daí que não sofra de ilegalidade o despacho impugnado de exoneração de uma ajudante de cozinha de uma escola secundária proferido cerca de uma semana antes do termo de período probatório.

Recurso n.º 30 238, em que são recorrente Dina Maria dos Santos Sousa Carvalho e recorrido o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. António Samagaio.

Acordam, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Dina Maria dos Santos Sousa Carvalho, casada, ajudante de cozinha da Escola Secundária de Mira de Aire (ESMA), residente na Rua do Casal Seco, freguesia de Mira de Aire, concelho de Porto de Mós, veio impugnar contenciosamente, através do presente recurso contencioso de anulação, o despacho do Sr. Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação, hoje Secretário de Estado dos Recursos Educativos, com fundamento em desvio de poder e em violação de lei.

Alegou, tendo formulado as seguintes conclusões:

«*A*) Está ferido de *desvio de poder* o acto que por mera animosidade pessoal atribui, com intenção de prejudicar a funcionária, que não defender a Administração, atribui uma classificação de *Regular* e que induz à não reclamação da mesma.

B) Por violação do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 223/87, de 30 de Maio (e não como por lapso se refere de 7 de Maio), está ferido de *vício de violação de lei,* por erro sobre os pressupostos, o acto que não respeita o prazo de 30 dias antes do términos do período probatório para proferir, isto é, dar a conhecer ao administrador a decisão de inadaptação.»

1 — A autoridade recorrida não respondeu mas contra-alegou, concluindo assim:

«1.º A inaptidão da recorrente para desempenho de funções e a sua exoneração foi-lhe validamente comunicada em 29 de Maio de 1991.

2.º Foi-o atempadamente no prazo previsto no Decreto-Lei n.º 223/87, de 30 de Maio, se este fosse aplicável.

3.º A norma constante do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, segundo a qual a exoneração pode ocorrer a todo o tempo, foi observada.

4.º A decisão recorrida é por isso legal, pelo que deve ser confirmada, negando-se provimento ao recurso, assim se fazendo Justiça.»

1.1 — A Ex.ma Procuradoria-Geral-Adjunta emitiu douto parecer no sentido de ser negado provimento ao recurso, pois se por um lado o despacho recorrido foi notificado à impugnante antes de se completar um ano sobre a sua nomeação provisória, visto esta só ter produzido efeitos a partir da posse do lugar, em 28 de Fevereiro de 1991, ou pelo menos a partir da publicação do despacho de nomeação em 27 de Fevereiro, o que se mostra conforme não só com o disposto no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, mas também com o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 223/87, de 30 de Maio, por outro não está minimamente demonstrado nos autos que o despacho recorrido tenha sido motivado por perseguição pessoal e não pelos motivos de interesse público aduzidos na respectiva fundamentação, não se verificando, por isso, o desvio de poder.

2 — Colhidos os vistos, cumpre conhecer e decidir.

Mostram-se provados os seguintes factos atinentes a cusa:

a) A recorrente exerceu funções na ESMA, como ajudante de cozinha, em regime de contrato de trabalho a termo certo, desde Setembro de 1985 até 30 de Junho de 1990 (fls. 55 e 1 dos autos).

b) Por despacho do Sr. Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação, de 26 de Junho de 1990, foi nomeada provisoriamente, por um ano, por urgente conveniência de serviço, precedendo de concurso, para o exercício de funções correspondentes a ajudante de cozinha, com efeitos a 1 de Julho de 1990, no quadro de vinculação distrital de Leiria, afecta ao referido estabelecimento, conforme publicação constante do *Diário da República,* 2.ª série, de 27 de Fevereiro de 1991, tendo tomado posse no dia seguinte (docs. de fls. 7 e 9 dos autos).

c) Pelo ofício n.º 260, datado de 29 de Abril de 1991, constante de fl. 44 dos autos, o presidente do conselho directivo da ESMA comunicou à coordenadora da Área Educativa de Leiria [Direcção Regional de Educação do Centro (DREC)], nos termos do n.º 10 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 427/88, de 7 de Dezembro, que a recorrente não revelava aptidão para o desempenho das respectivas funções no entendimento do conselho directivo a que presidia, pelos factos e motivos que se passam a transcrever:

«1 — A funcionária revelou sempre relutância em cumprir ordens dos seus superiores, assumindo atitudes de não cumprir ordens, alterar o objectivo da ordem sem dar conhecimento, fazendo comentários em voz baixa, mas audível, do género 'isso é o que se está para ver'.

2 — Criou sempre conflitos com a colega por não cumprir as suas tarefas, obrigando esta a esforços suplementares e teve sempre uma atitude negativa em relação ao trabalho.

3 — Foi feita uma reunião com este conselho directivo porque a funcionária se queixou que tinha trabalho em excesso à quarta-feira. Na sequência, «foi-lhe retirado o serviço em discussão. Semanas mais tarde, junto da minha pessoa presidente do conselho directivo, pediu autorização para poder passar a sair mais cedo meia hora porque já não tinha mais serviço. Para agravar ainda mais a situação, numa quarta-feira foi-lhe marcada falta porque abusivamente saíu meia hora mais cedo no período da manhã e entrou uma hora mais tarde no período da tarde.

4 — Foi-lhe reconhecida a relutância em usar lenço na cabeça durante e ao servir refeições. Foram feitas queixas neste conselho directivo que a funcionária, inclusive, comia ao mesmo tempo que servia.

5 — Em dois dias em que o número de refeições foi superior à média e em que antecipadamente tal facto era conhecido, na véspera avisava que ia faltar deixando a colega sozinha e criando situações de susbstituição sempre difíceis de superar para o conselho directivo.

Por estes motivos é opinião do conselho directivo que a funcionária não cumpre minimamente com os seus deveres.

Pelo exposto, pomos à consideração de V. Ex.ª o critério a seguir em relação à funcionária em causa.»

d) Em 29 de Maio de 1991, após o acordado telefonicamente com a coordenadora da área, o presidente do conselho directivo da ESMA, na presença da secretária do conselho directivo, deu a conhecer à recorrente o conteúdo do ofício transcrito na alínea anterior (doc. de fl. 42 dos autos).

e) Na sequência do referido na alínea *d*), a recorrente dirigiu, com data de 3 de Junho de 1991, ao presidente do conselho directivo da Escola a exposição constante de fl. 41 dos autos, que se passa a transcrever:

«Quanto (aquando?) das informações anuais que V. Ex.ª se dignou de mais dizer, verifiquei que as mesmas não eram boas, por vários

motivos, entre as quais a falta de lenço na cabeça enquanto servia as refeições e mesmo na cozinha, falta de cumprimento de horário, sobrecarga de serviço à minha colega, alteração da ementa sem autorização superior, culpada do mau ambiente existente entre colegas e falta de respeito aos superiores hierárquicos, etc.

Passados dias sobre estas acusações e após fazer o meu exame de consciência, cheguei à conclusão que de facto o meu comportamento não era o mais correcto e não nego as acusações dirigidas à minha pessoa.

Parte das vezes as minhas atitudes eram o reflexo de um descontrolo por ter problemas de saúde com familiares, o que por vezes me levava a proceder de maneira incorrecta perante todo o pessoal, afectando assim o ambiente de trabalho.

Uma coisa é certa, Sr. Presidente: terei de modificar o meu comportamento.

Por tal motivo, venho perante V. Ex.ª pedir-lhe que me conceda uma oportunidade para mostrar que o meu comportamento perante tudo e todos será bem melhor do que aquele que tem sido até aqui, sujeitando-me às consequências graves se tal não acontecer, mas desde já lhe garantir que o meu comportamento irá mudar completamente para o bom andamento do serviço e farei todos os possíveis para uma boa harmonia entre todos os que lidam e labutam comigo.»

f) Entretanto, e na sequência do ofício n.º 260, datado de 29 de Abril, remetido pelo presidente do conselho directivo à coordenadora da área de Educação do Centro, foi elaborada na DREC a informação n.º 303/91, datada de 12 de Junho de 1981, constante de fl. 39 dos autos, do seguinte teor:

«Assunto: Exoneração de ajudante de cozinha.

A ESMA comunica à Direcção Regional que a ajudante de cozinha em exercício de funções naquela Escola, Dina Maria dos Santos Sousa Carvalho, não revela aptidão para o desempenho das respectivas funções nem cumpre minimamente com os seus deveres, sendo seu parecer que, por se encontrar abrangida pelo n.º 10 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, deverá ser exonerada.

A funcionária em causa foi nomeada ajudante de cozinha em 26 de Junho de 1990, conforme publicação no apêndice n.º 20 no *Diário da República,* n.º 48, 2.ª série, de 27 de Fevereiro, encontrando-se no período probatório.

Com efeito, o Decreto-Lei n.º 427/89, no seu n.º 10 do artigo 6.º refere que o funcionário que durante o período probatório não revelar aptidão para o desempenho de funções pode ser exonerado por despacho da entidade que o tiver nomeado.

Assim, submetemos à consideração de V. Ex.ª o pedido de exoneração da ajudante de cozinha proposto pela supracitada Escola.

À consideração superior.»

g) No canto superior esquerdo da referida informação foi dado o seguinte parecer da autoria da Sr.ª Directora de Educação do Centro:

«Uma vez que a funcionária não revelou aptidões para o cargo, pensamos ser de dar cumprimento ao estabelecido no n.º 10 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 427/89.»

h) No canto superior direito da mesma informação foi exarado o despacho ora recorrido, datado de 20 de Junho de 1991, do Sr. Secretário de Estado dos Recursos Educativos, do seguinte teor:

«1. Concordo.

2. À DGAE, para termo do vínculo, por a funcionária — sem desempenho satisfatório — se encontrar em período probatório.»

i) Pelo ofício n.º 18 948, datado de 14 de Outubro de 1991, da DREC, foi a recorrente notificada de tal despacho e dos seus fundamentos, em que se transcrevia o parecer da directora de Educação do Centro, já referido (doc. de fl. 6 dos autos).

j) Pelo ofício n.º 614 do presidente do conselho directivo da ESMA, datado de 17 do mesmo mês (doc. de fl. 19 dos autos), foi comunicado à recorrente o seguinte:

«Comunico a V. Ex.ª que, por instruções superiores da DREC, recebidas nesta Escola, no dia 16 de Outubro de 1991, fica exonerada do cargo que exercia neste estabelecimento do ensino, como é já do seu conhecimento através do ofício n.º 18 948, de 14 de Outubro de 1991.»

l) A fl. 16 dos autos encontra-se junta a seguinte declaração passada pelo presidente do conselho directivo da ESMA, que se passa a transcrever, datada de 11 de Setembro de 1991:

m) «Confirmo que Dina Maria Santos Sousa Carvalho, ajudante de cozinha, se apresentou ao serviço nesta Escola no dia 28 de Agosto de 1991, tendo gozado, após esta data, 10 dias (de férias?) concedidos pelo conselho directivo cessante.

Hoje, dia 11 de Setembro de 1991, a funcionária apresentou-se novamente ao actual conselho directivo não lhe tendo sido distribuído qualquer serviço, devido a não ter informação superior àcerca do processo em causa».

n) Quer o despacho de nomeação quer o termo de posse omitem toda e qualquer referência a preceitos legais (fls. 7 e 9).

3 — Exposta a matéria de facto com relevo para a decisão da causa, vejamos, antes de mais, se o Decreto-Lei n.º 223/87, de 30 de Maio, foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, na parte relativa às nomeações provisórias, por um ano, do pessoal não docente dos estabelecimentos de ensino não superior, ou seja, por outras palavras, qual o regime aplicável, à recorrente, se o previsto no primeiro diploma, como ela sustenta, se o regime consagrado no segundo, como sustenta a autoridade recorrida, sendo certo que a nomeação provisória da recorrente ocorreu na vigência do último diploma citado.

Preceitua o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 427/89 que tal diploma define o regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública.

O artigo 2.º, quanto ao âmbito do mesmo diploma, estatui que se aplica «aos serviços e organismos da administração central, bem como aos institutos públicos nas modalidades de serviços personalizados do Estado e de fundos públicos».

E, nos n.ºs 2 e 3, acrescenta-se que o mesmo diploma se aplica ainda aos serviços e organismos na dependência orgânica e funcional da Presidência da República, da Assembleia da República e das instituições judiciárias; bem como à administração regional autónoma, podendo ser-lhe introduzidas adaptações em diploma próprio.

No capítulo VI do citado diploma, relativo a «Disposições finais e transitórias», determina o artigo 43.º, sobre «Prevalência»:

«1 — A partir da data de entrada em vigor do presente diploma é vedada aos serviços e organismos referidos no artigo 2.º a constituição de relações de emprego com carácter subordinado por forma diferente das previstas no presente diploma.

2 — [. . .]»

E o artigo 44.º, relativo à «Salvaguarda de regimes especiais», estabelece o seguinte:

«1 — Ao pessoal dos institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados ou de fundos públicos abrangidos pelo regime aplicável às empresas públicas ou pelo contrato individual de trabalho e, bem assim, ao pessoal abrangido por regimes identificados em lei como regimes de direito público privativo, aplicam-se as respectivas disposições estatutárias.

2 — Ao pessoal dos consulados e missões diplomáticas aplica-se a legislação em vigor.

3 — Ao pessoal médico, docente e de investigação aplicam-se as normas dos respectivos estatutos.

4 — [. . .]»

O Decreto-Lei n.º 427/89 e, pois, bem claro quanto ao âmbito da sua aplicação, como ressalta do artigo 2.º, ao preceituar que se aplica a todos os serviços e organismos da administração central, em que se inserem as escolas.

Por outro lado, o artigo 44.º do mesmo diploma não ressalva o regime da constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego do pessoal não docente, constante do Decreto-Lei n.º 223/78, ao contrário do que se verifica; para além do mais, quanto ao do pessoal docente e de investigação, que continuam sujeitos ao regime dos seus estatutos.

Daí que se devam ter por revogadas as normas do Decreto-Lei n.º 223/87 atinentes à constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego por incompatíveis com as normas do Decreto-Lei n.º 427/89.

Consequentemente, o regime legal aplicável à recorrente, quer quanto à constituição quer quanto à extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública é o constante do Decreto-Lei n.º 427/89, na vigência do qual aquela ocorreu, embora o despacho da sua nomeação e o termo da sua posse sejam omissos quanto às respectivas normas.

4 — Posto isto, vejamos se à impugnante assiste razão, face aos fundamentos que condensou nas conclusões da alegação, sendo certo que são aquelas que delimitam o âmbito do recurso contencioso.

Sustenta na conclusão 1.ª que o acto que a exonerou do cargo de ajudante de cozinha, da ESMA, para que fora nomeada provisoriamente por um ano, pelo despacho da autoridade recorrida de 26 de Junho de 1990, após concurso, está ferido de desvio de poder por lhe ter atribuído, por mera animosidade pessoal, com a intenção de a prejudicar e não para defender a Administração, uma classificação de *Regular* e a induziu a não reclamação da mesma.

Salvo, porém, o devido respeito, não está em causa a atribuição de qualquer classificação de serviço, nem a recorrente foi exonerada, como se infere da matéria de facto exposta, com base em qualquer classificação. Antes, isso sim, o presidente do conselho directivo da ESMA remeteu à Sr.ª Coordenadora da Área Educativa do Centro uma exposição sobre a falta de aptidão da impugnante para o desempenho das respectivas funções, o que depois originou, por parte da DREC, a informação n.º 303/91, que serviu de base ao parecer da Sr.ª Coordenadora da Área Educativa com o qual concordou a autoridade recorrida, exonerando-a [cf. as alínea *c*), *f*), *g*) e *h*)].

Por outro lado, e como acentua a Ex.ma Procuradora-Geral-Adjunta no seu douto parecer, não está minimamente demonstrado nos autos

que o despacho impugnado tivesse sido motivado por perseguição pessoal à recorrente e não pelos motivos de interesse público aduzidos nele, pelo que é, assim, manifesta a improcedência de tal vício.

Na segunda e última conclusão sustenta a recorrente ter havido violação do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 223/87, de 30 de Maio, por o despacho impugnado não ter respeitado o prazo de 30 dias antes do termo do período probatório para lhe dar a conhecer a sua inaptidão para o desempenho das funções de ajudante de cozinha.

Não é, porém, assim.

O regime aplicável à recorrente é o constante do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, determinando o n.º 10 do seu artigo 6.º que o «funcionário que durante o período probatório não revelar aptidão para o desempenho de funções pode ser exonerado a todo o tempo, por despacho da entidade que o tiver nomeado», e não pelas razões já expostas, as do Decreto-Lei n.º 223/87, de 30 de Maio, cujo artigo 8.º, n.º 3, exigia que a decisão sobre a inaptidão do funcionário nomeado provisoriamente tivesse lugar 30 dias antes do termo do período probatório.

Ora, a recorrente foi nomeada provisoriamente por despacho da autoridade recorrida de 26 de Junho de 1990. O período probatório, no caso vertente, tinha a duração de um ano n.º 2 do citado artigo 6.º

Como o despacho que a exonerou é de 20 de Junho de 1991, está o mesmo em conformidade com o disposto no n.º 10 do artigo 6.º que prevê que o funcionário pode ser exonerado a todo o tempo, e não 30 dias antes do termo do período probatório, como o exigia o n.º 3 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 227/87, de 30 de Maio.

Pelos fundamentos expostos, improcedendo todas as conclusões da recorrente, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pela impugnante, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 10 000$ e 5000$.

Lisboa, 12 de Janeiro de 1993. — *António Fernando Samagaio* (relator) — *Amaro Farinha Ribeiras — Manuel António Lopes Rocha.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 12 de Janeiro de 1993.

Recurso n.º 30 671, em que são recorrente José António de Castro Mena Reis e recorridos o presidente do conselho directivo da Escola Secundária Ferreira Borges e outro. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Lopes Rocha.

Acordam na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — António de Castro Mena Reis, com os sinais dos autos, invocando a qualidade de encarregado de educação do aluno do 11.º ano da Escola Secundária Ferreira Borges (ESFB), Luís Miguel de Sousa Almeida e Reis, dizendo ter «requerido hierarquicamente ao director-geral do Ensino Básico e Secundário, de anteriores *indeferimento tácitos* de pedidos às autoridades da cadeia hierárquica às quais não

se aplica o disposto no artigo 51.º, n.º 1, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF)», interpôs recurso contencioso do *indeferimento tácito* do recurso hierárquico ao director-geral (*sic*), alegando, como segue, perante o Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa:

«O recurso hierárquico foi apresentado em 30 de Abril de 1990 e os pedidos às autoridades da cadeia hierárquica foram respectivamente apresentados à presidente do conselho directivo da Escola em 1 de Setembro de 1985 e ao imediato superior hierárquico à directora regional de Educação de Lisboa em 29 de Dezembro de 1989.

Nenhuma resposta foi concedida quanto à notificação de decisões das autoridades até à data.

O recurso ao director-geral tem a entrada n.º 673/90.04/30/CI-REP/NOV.24.Julho, e o recurso ao director regional de Educação de Lisboa tem a entrada n.º 23108/89.12.29.

Os pedidos correspondem a matéria disciplinar e os respectivos indeferimentos tácitos determinam prejuízos para o recorrente, em nome do qual os mencionados pedidos foram elaborados.

A Constituição garante a notificação e a fundamentação expressa do acto administrativo — indeferimento tácito do director-geral —, em virtude de estarem em causa os prejuízos do recorrente, [artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa (CRP)].

Portanto, requereu a citação do director-geral e de outras entidades intervenientes no processo: director regional e presidente da Escola e, ainda, que seja remetido o processo administrativo com a respectiva contestação [artigo 46.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA)].

2 — Como no vista inicial o Ex.mo Procurador da República tivesse considerado que o pedido não fora sustentado por quaisquer factos e preceitos legais concretamente violados, dos quais pudesse decorrer a invalidade do acto, ou seja, não contendo a petição a *causa de pedir,* por via disso devendo considerar-se *inepta* nos termos do artigo 193.º, n.º 2, alínea *a*), do Código de Processo Civil (CPC), emitiu parecer no sentido de que o mesmo deveria ser liminarmente indeferido, nos termos do artigo 474.º, n.º 1, alínea *c*), do Código citado.

3 — Ordenou o M.mo Juiz a notificação do recorrente para se pronunciar, querendo, sobre a questão prévia suscitada, nos termos do artigo 54.º da LPTA.

Respondeu o recorrente nos seguintes termos:

«1 — Quanto aos factos, é obrigação da recorrida juntar ao processo o 'processo administrativo' (artigo 46.º da LPTA) e é sobre este que a petição inicial (PI) se documenta;

2 — Quanto ao direito, está especialmente incluído que: 'Os actos administrativos' de indeferimento (tácito) 'estão sujeitos a notificação aos interessados [. . .] e carecem de fundamentação expressa quando afectem direitos ou interesses', ou seja, quando determinem prejuízo do recorrente (cf. PI, n.º 6.º e artigo 268.º, n.º 3, da CRP). Deste modo,

3 — Por um lado, no âmbito do artigo 267.º da CRP, quanto 'a evitar a burocratização' é acto dispensável juntar cópias de documentos cujo original vai ser apresentado pela recorrida. E,

4 — Por outro lado, seja qual for a lei ordinária, a mesma não poderá dispor contra o consagrado na Constituição. Então,

5 — Embora possa ser verdade que o indeferimento tácito pode ter base legal, não é menos verdade que isso terá de ser demonstrado com fundamentação, no âmbito do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77 e do Decreto-Lei n.º 24/84 para que o acto não seja *nulo*, o que está implícito no mencionado artigo 268.º da CRP.

6 — Seja como for, o CPC (artigos 193.º e 474.º) não tem aplicação supletiva (artigos 1.º e 2.º da LPTA), por isso,

7 — Para todos os efeitos do artigo 280.º da CRP, suscita a inconstitucionalidade e a ilegalidade reforçada (artigos 4.º e 13.º do ETAF) de quaisquer normas contendo determinada interpretação da lei (artigo 80.º, n.º 3, da Lei n.º 28/82, de 11 de Maio), eventualmente aplicadas ao caso concreto, entre elas as normas:

7.1 — Do CPC, de forma não supletiva, ou a do artigo 56.º do Regulamento do STA, que está revogado (artigos 1.º, 2.º, 46.º e 134.º da LPTA). E também,

8 — Se suscita a inconstitucionalidade ou a ilegalidade reforçada, para todos os efeitos, do artigo 280.º da CRP, quanto à eventual recusa do artigo 46.º da LPTA e do que implicitamente se insere no artigo 268.º da CRP.»

Termina, requerendo todos as diligências respeitantes à anulação do acto da recorrida, em conformidade com a PI e tendo especialmente em consideração o disposto nos então invocados artigo 46.º da LPTA e 268.º da CRP.

4 — O M.mo Juiz decidiu *rejeitar liminarmente o recurso* com fundamento da *ineptidão da petição,* para o que invocou o preceituado no artigo 36.º, n.º 1, alínea *d*), da LPTA, considerando que, no caso em apreço, o recorrente não expôs, com um mínimo de clareza, os factos em que assentou a sua pretensão nem indicou os vícios de que enferma o acto impugnado, para o que devia ter indicado, com precisão, as normas ou princípios jurídicos violados. E acrescentou que tal omissão não pode ser totalmente colmatada pela junção do processo administrativo nos termos do artigo 46.º da LPTA, pois é ao recorrente que cabe o ónus de alegar os factos e os vícios de que, do seu ponto de vista, se mostra inquinado o acto recorrido. Os vícios do acto constituem a *causa de pedir* do recurso que é manifesta não existir na petição apresentada. Assim, tal petição é inepta nos termos das disposições conjugadas dos artigos 36.º, n.º 1, alínea *d*), da LPTA e 198.º, n.º 2, alínea *a*), do CPC, *ex vi* do artigo 1.º da LPTA, o que conduz ao indeferimento liminar nos termos do n.º 1, alínea *c*), do artigo 474.º daquele Código. A aplicação supletiva das referidas disposições do CPC não configura qualquer inconstitucionalidade que o recorrente, aliás, não fundamenta. Tal aplicação supletiva tem consignação expressa no citado artigo 1.º da LPTA que não viola qualquer preceito ou princípio constitucional.

5 — Inconformado com esta decisão, dela interpôs recurso para este Tribunal, que foi admitido para ser processado como agravo, a subir imediatamente e nos próprios autos, com efeito suspensivo, nos termos dos artigos 102.º e 105.º da LPTA.

Antes da subida, o recorrente ainda pediu a *aclaração* da decisão que admitiu o recurso, que mereceu o despacho do M.mo Juiz de fl. 15, no qual escreveu, não padeceu a mesma de qualquer obscuridade

ou ambiguidade, indeferindo o requerido por não se verificarem os pressupostos do artigo 666.º, alínea *a)*, do CPC.

Nas suas alegações, diz o recorrente:

«I — *Quanto à nulidade da decisão que admitiu o recurso*:

1. Cabe ao tribunal recorrido a decisão que mande seguir os termos do recurso que 'julgue apropriado', no âmbito de fixar a sua espécie, embora tal não vincule 'o tribunal superior' (artigo 687.º do CPC).

2. É verdade, foi mandado seguir os termos do agravo, mas qual é o agravo? Com efeito,

3. A questão não é cível, mas administrativa, por isso a dúvida:

3.1. Ou agravo com 2.ª decisão no tribunal recorrido (artigos 744.º do CPC),

3.2. Ou agravo com a restrição do artigo 107.º da LPTA, Assim,

4. Há ausência de 'formalidade' que pode 'influir no exame [. . .] da causa' em virtude do agravante ter necessidade de saber, previamente, se o TAC de Lisboa mandou ou não '3.1', a fim de, na devida altura, se necessário, poder invocar nulidades (cf. Abílio Neto, *Código de Processo Civil Anotado,* 10.ª ed., Petrony, 1991, anotações ao artigo 744.º) no âmbito da 2.ª decisão. Além disso,

5. O recorrente tem necessidade de conhecer, também previamente, se é '3.1'ou '3.2', a fim de poder alegar como previsto no artigo 687.º, n.º 4, do CPC; porém,

6. O TAC de Lisboa indeferiu o pedido de esclarecimento de 12 de Dezembro de 1991. E,

7. Parece ao recorrente que a decisão de 16 de Dezembro de 1991 recusa a norma: artigo 670.º do CPC, ou, pelo menos, nada relata quanto à eventual resposta da autoridade recorrida (artigos 659.º, n.º 1, e 668.º do CPC) ou se eventualmente respondeu (artigo 152.º, n.º 2, do CPC).

II — *Quanto à causa de pedir: falta de fundamentação do acto (tácito)*:

8. Se a Constituição não garantisse que: 'Os actos [. . .] estão sujeitos a notificação [. . .] e carecem de fundamentação expressa quando afectem direitos ou interesses [. . .]' (artigo 268.º, n.º 3, da CRP), então seria importante a causa de pedir apresentada no TAC de Lisboa. Ou seja,

9. Se aquela garantia não existisse, seria insuficiente pedir a anulação do acto (tácito) do director-geral [artigo 51.º, alínea *a*), do ETAF] de indeferimento do recurso hierárquico (673/90.04.30/C/REC/AC-24.Jul; 3:/PI), ou falta de fundamentação do acto (tácito), Aliás,

10. Tal recurso foi apresentado na sequência de outro recurso hierárquico na sequência de *dois* indeferimentos tácitos (2.ª PI). E

11. Tal indeferimento do director-heral confirma os prejuízos do agravante, em nome do qual foram apresentados os pedido às autoridades administrativas (4.ª PI). Assim,

12. O acto do director-geral é *nulo* e a causa de pedir é apenas a falta de fundamentação desse acto [artigos 51.º, alínea *a*), e 6.º, do ETAF] do qual se recorreu (cf. a PI: antes do articulado e requerimento final) por não ter sido cumprido o disposto no artigo 268.º da CRP (6.ª PI). Ou seja,

13. Nesta fase (artigo 51.º da LPTA), ao agravante só cabe pedir a anulação do acto, cujo fundamento não lhe foi apresentado, sem a necessidade de invocar a lei ordinária: Decreto-Lei n.º 256-A/77, artigo 1.º Isto é,

14. Em virtude do acto não ser expresso, não é necessário que o recorrente indique outra causa de pedir ou outros fundamentos, que até poderiam ter cabimento senão existisse a anteriormente mencionada garantia constitucional. Aliás,

15. Poderá a recorrida, na contestação (artigo 46.º da LPTA), expressamente, fundamentar o indeferimento nos factos apresentados à presidente da escola, mas, antes disso,

16. Não deverá ser exigível ao recorrente que na causa de pedir venha incluir os fundamentos correspondentes, quando a Constituição expressamente determina a anulação dos actos sem necessidade destes fundamentos. Pois,

17. Com tal exigência não existiria 'igualdade' ou 'equidade' [artigos 10.º dos Direitos Universais dos Direitos do Homem (DUDH), e 16.º da CRP].

18. É verdade, subsiste a questão dos factos que comprovem o pedido: requerimentos apresentados à autoridade em determinadas datas e outros com conteúdos respeitantes ao que neles se referiu. Contudo,

19. Está revogado o artigo 56.º do Regulamento do STA (artigos 134.º, 1.º ou 2.º ou 24.º e 46.º da LPTA) e, nos termos do artigo 267.º da CRP, quanto 'a evitar a burocratização', ao recorrente não deverá ser exigido que junte documentos que repitam os que a recorrida é obrigada a juntar.»

E, concluindo, diz:

«*A*) Não foi fixado se o agravo é ou não o da restrição do artigo 107.º da LPTA (artigo 687.º do CPC), nem foi deferido o esclarecimento do pedido em 12 de Dezembro de 1991 (artigo 19.º dos DHDH). cujo conteúdo da respectiva notificação (artigos 259.º e 152.º da CRP) não esclarece se foi observado o disposto no artigo 670.º, n.º 1, do CPC, o que constitui nulidade: artigos 201.º e 666.º do CPC.

B) A *causa de pedir* é o indeferimento do director-geral [artigo 52.º, alínea *a*), do ETAF], do *recurso hierárquico* (637/90.04.30/CIREP, Acórdão de 24 de Julho, 3.ª PI), sem *fundamentação expressa* notificada ao requerente. Pois,

C) Se a Constituição (artigo 268.º, n.º 3) não determinasse a nulidade do acto (artigo 6.º do ETAF), então, só nesse caso, outra teria de ser a causa de pedir.»

Ainda,

«*D*) A lei ordinária (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho de 1977) também determina a nulidade do acto.

E) No âmbito dos artigos 280.º da CRP e 4.º do ETAF, para todos os efeitos legais, suscita-se a inconstitucionalidade ou a ilegalidade reforçada quanto à aplicação de normas que violem o disposto nos artigos 268.º do CPP, 51.º, alínea *a*), e 6.º do ETAF, ou que apliquem normas revogadas (artigos 122.º do Código de Processo Penal (CPP), 134.º e 46.º da LPTA, e 56.º do Regulamento do STA) ou, na *presente fase* não equitativos (artigos 51.º da LPTA e 10.º dos DUDH), ou ainda, quanto os prazos, que recusem a norma (artigos 122.º do CPP e 145.º do CPC).»

6 — O M.mo juiz *a quo* sustentou a decisão recorrida, como se disse em 5 e, neste Tribunal, o digno magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido de que, pelos fundamentos daquela decisão, o recurso não merece deferimento.

Pelo despacho de fl. 29, o recurso foi considerado como próprio, legalmente admissível e com o regime de subida e efeitos acertadamente fixados.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

8 — Quanto à «nulidade» do despacho de 25 de Novembro de 1995, é manifesto que não assiste qualquer razão ao recorrente. A dúvida exposta nas suas alegações não tem razão de ser e a invocação do artigo 107.º da LPTA é descabida .

Com efeito, não se verifica qualquer dos casos em que, nos termos desta norma, ao juiz era vedado modificar a decisão. Logo, estava em aberto a possibilidade de o agravo ser reparado. Só que essa possibilidade refere-se a fase posterior do despacho que admite o recurso (artigo 744.º do CPC, supletivamente aplicado); e não tem de ser previamente anunciada ao requerente como a não tem a hipótese alternativa (sustentação do despacho). O que se compreende, pois que a decisão de reparar o agravo pode depender das razões expostas nas alegações que o juiz venha a considerar procedentes. Por outro lado, a invocação do disposto no artigo 687.º, n.º 4, do mesmo Código, não tem nada a ver com a questão suscitada: é apenas nas alegações que as partes, neste caso especialmente o recorrente, podem impugnar a decisão «que admite o recurso, fixe a sua espécie ou determine o efeito que ele compete», já que aquela decisão não vincula o tribunal superior.

A decisão de 16 de Dezembro de 1991, ou seja, o despacho de *sustentação*, digo, o despacho que rejeita os esclarecimentos pedidos no requerimento de fl. 12 (v. *supra*, n.º 5), não «recusou a norma» do artigo 670.º do CPC; pelo contrário, supô-la aplicável, já que declarou não existirem obscuridade ou ambiguidade no despacho que admitiu o recurso, acrescentando que se o agravo é ou não reparável é a lei que o diz e não o juiz quando admite o recurso, concluindo não se verificarem os pressupostos do artigo 666.º, alínea *a*), do mesmo Código (há lapso de escrita, já que esta disposição não contém *alíneas* mas *números,* parecendo que era aos n.ºs 2 e 3 que o despacho queria referir-se). Enfim, quanto ao indeferimento do requerimento de esclarecimentos, a lei é clara ao dizer que dele não cabe recurso (citado artigo 670.º, n.º 2, do mesmo Código).

Também não procede a crítica quanto ao facto de o despacho nada relatar quanto à eventual resposta da autoridade requerida ou recorrida. Não se tratava de uma sentença e o processo mostra que foi cumprido o despacho que manda dar cumprimento ao artigo 475.º, n.º 3, do CPC (v. cota a fl. 13), só que não foi apresentada qualquer resposta por parte dessa autoridade, como o recorrente facilmente poderia verificar consultando o processo.

Não há, por conseguinte, qualquer nulidade de que enferme a decisão que admitiu o recurso, aliás em conformidade com a espécie e com o efeito que o próprio recorrente pretendeu com o seu requerimento de interposição (fl. 12).

9 — Quanto à *causa de pedir* e à alegada «falta de fundamentação» do acto tácito:

Está adquirido que o recurso para o TAC de Lisboa visou atingir o alegado indeferimento tácito do recurso hierárquico para o director-geral do Ensino Básico e Secundário, como se relata em 1. Ora, diz o recorrente, como vimos (supra, n.º 5, 13), que o que pretende é pedir a *anulação* do acto, cujo «fundamento» não lhe foi apresentado e que, não sendo expresso, não é necessário que indique *outra causa de pedir* ou outros fundamentos e isto porque a Constituição expressamente determina a *anulação* do acto sem a necessidade de outros fundamentos. Anteriormente, porém, invocara que o «acto do director-geral é nulo e a causa de pedir é apenas a 'falta de fundamentação' desse acto [artigos 51.º, alínea *a*), e 6.º do EFTA], por não ter sido cumprido o disposto no artigo 268.º da CRP».

Para além da confusão entre *nulidade* e *anulação,* que são categorias dogmáticas diferentes em direito administrativo, importa referir que o preceito constitucional invocado, se é incontestável que manda notificar os actos administrativos aos interessados na forma prevista na lei e que eles carecem de fundamentação expressa quando afectem direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos (n.º 3), todavia não indica qualquer sanção, limitando-se a garantir-lhes recurso contencioso, com fundamento em ilegalidade, dos referidos actos, *independentemente da sua forma* (n.º 4); o que significa remissão para a lei ordinária, à qual compete definir o vício que enferma o acto que não observar aqueles preceitos. Acontece que essa lei existe no ordenamento jurídico: é o Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, que, após ter enunciado o dever de fundamentação dos actos administrativos em termos gerais (n.º 1), esclarece que a fundamentação deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo constituir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anterior parecer, informação ou proposta, que neste caso constituirão parte integrante do respectivo acto. Não há aqui, como é evidente, qualquer conflito entre a lei ordinária e o preceito constitucional.

Mas um acto tácito é, pela natureza das coisas, desprovido de fundamentação (neste sentido, cf. Rui Machete, in «O Acto Confirmativo de Acto Tácito de Indeferimento e as Garantias de Defesa Contenciosa dos Administrados», *Estudos de Direito Público em Honra do Professor Marcello Caetano,* ed. ÀTICA, Lisboa, 1973, p. 168).

E como se doutrinou no Acórdão desta Secção de 30 de Outubro de 1986 (apêndice ao *Diário da República* de 15 de Outubro de 1992), na esteira da lição daquele Professor, a lei, em certas circunstâncias, manda interpretar o silêncio da Administração ou a sua passividade, como significando o indeferimento ou deferimento do pedido sobre que tinha de se pronunciar. Ou seja, de um facto conhecido (o silêncio de um órgão que podia e devia manifestar-se), a lei manda inferir uma conclusão (o deferimento ou indeferimento), independentemente da intenção que porventura tenha havido na caracterização do silêncio (vol. I, fl. 474, do *Manual de Direito Administrativo,* 10.ª ed., reimp.). E acrescenta-se: quanto aos actos tácitos de indeferimento, a sede legal do instituto encontra-se no artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho: «É equivalente à falta de fundamentação a adopção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do acto».

Dali se retira — prossegue o acórdão — , aliás em consonância com a doutrina, que o silêncio da Administração, para que origine acto administrativo, pressupõe:

1.º Que o órgão seja solicitado a pronunciar-se, num caso concreto;

2.º Que a pretensão apresentada fosse matéria da competência desse órgão;

3.º Que o órgão tenha o dever legal de em curto prazo decidir o caso apresentado, mediante a prática de um acto definitivo, o que

quer dizer que o poder de decidir deve ser vinculado quando à oportunidade de decidir;

4.º Que a lei atribua à abstenção de resolução dentro de um prazo legal um significado determinado (segue-se indicação de fontes doutrinais portuguesas e estrangeiras e de jurisprudência anterior deste Tribunal).

O disposto no artigo 3.º, n.os 1 e 2, do decreto-lei está em vigor não obstante as alterações introduzidas pelo artigo 32.º da LPTA.

Sendo deste modo configurado o *indeferimento tácito,* são manifestamente infundadas as alegações do recorrente quando invoca «a falta de fundamentação do acto», pois este, por definição, a não pode conter: o silêncio ou a passividade da Administração significam, presumidamente, que o acto que se esperava da mesma Administração não foi praticado materialmente e com as exiências que a lei impõe, tudo se passando, entretanto, como se a pretensão deduzida pelo interessado tivesse sido indeferida expressamente.

Deste modo, o recurso do indeferimento tácito tem necessariamente por objecto obter uma decisão judicial da ilegalidade de tal decisão, mostrando-se que, no caso, caberia deferimento: e o tribunal anula efectivamente o acto tácito (Marcello Caetano, *op. cit.*, p. 477).

Como diz Rui Machete (*ob. cit.*, p. 184), é a omissão, e não o acto, que prejudica o particular autor do pedido de uma decisão ao órgão administrativo, é a ilícitude desse prejuízo que o tribunal aprecia no recurso contencioso, determinando se havia um «acto devido» que à Administração coubesse praticar. O interesse do particular no processo resulta da frustração de uma expectativa não poder ser realizada em virtude da omissão. Ou ainda: o acto tácito representa um mero expediente técnico julgado necessário para permitir aos particulares a defesa jurisdicional dos interesses lesados pela falta de decisão do órgão administrativo competente. Como «acto» é um simples pressuposto processual, embora o seu efeito preclusivo ao repercutir-se na situação subjectiva feita valer pelo particular em juízo faça parte do recurso contencioso (*ob. cit.*, p. 190).

Para que este Tribunal possa apreciar da legalidade ou ilegalidade do acto tácito que se presume ter indeferido o recurso do recorrente é mister que ele, na sua petição, dê cumprimento ao disposto no artigo 36.º da LPTA, especialmente à alínea *d*) do seu n.º 1, requisito cuja falta não pode suprir-se, porquanto é sobre os factos e as razões de direito que fundamentam o recurso, que deve exercer-se a actividade cognitiva.

É o que resulta claramente do § 2 do artigo 56.º do Regulamento do STA, que se encontra em vigor, o qual dispõe: «Quando o recurso seja interposto de acto tácito resultante da passividade da Administração, a petição será instruída unicamente com cópia do requerimento sem resolução do qual tenha passado recibo pelos serviços onde deu entrada o original ou, na sua falta, um qualquer documento comprovativo da entrega do requerimento». No mesmo sentido dispõe o § 1.º do artigo 836.º do Código Administrativo, também ainda em vigor, com excepção da frase final daquela primeira disposição. Compreende-se a lógica desta regulamentação, face à natureza do acto tácito. É pela junção da cópia do requerimento que pode ser sindicada a existência de vícios que eventualmente determinariam decisão de deferimento.

Como tem sido jurisprudência pacífica deste Tribunal, os actos tácitos negativos decorrentes do silêncio da autoridade administrativa,

requerida a pronunciar-se sobre pretensões que lhe são dirigidas, impugnáveis nos termos do disposto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, são por natureza *infundamentaveis* (cf., por último, o Acórdão de 14 de Julho de 1987, em *Acórdãos Doutrinais*, ano XXVII, n.º 322, p. 1207). Logo, não é possível conhecer de eventuais vícios do acto, a não ser pelo exame do requerimento contendo a pretensão que não logrou ser expressamente apreciada pela autoridade administrativa. E já vimos que a sanção para o indeferimento tácito não é a nulidade, face ao artigo 268.º, n.os 3 e 4, da Constituição, mas sim a abertura de recurso contencioso, que deve ser interposto com observância das disposições de processo acima referidas.

E como este Tribunal também tem doutrinado, são os factos integradores do vício do acto invocado pelo recorrente que constituem a *causa de pedir* no recurso contencioso (Acórdão de 4 de Junho de 1987, sumariado no *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 368, p. 586).

A diferente conclusão não pode chegar-se quando se tiver presente o disposto no artigo 51.º, n.º 1, da LPTA, ao dizer que, «quando seja indeferido acto expresso na pendência de recurso de indeferimento tácito, pode o recorrente pedir a ampliação ou substituição do respectivo objecto, com a faculdade de novos fundamentos, desde que a requeira no prazo de um mês, a contar da notificação do acto expresso».

A faculdade de invocar *novos fundamentos* só pode significar que *outros* tenham sido invocados no recurso de indeferimento tácito, solução que é incompatível com a não indicação ou a pura omissão de quaisquer fundamentos naquele recurso.

Acresce que o artigo 56.º do citado Regulamento do STA não foi revogado, como pretende o recorrente, pelo artigo 134.º, n.º 1, da LPTA, pela simples razão de que não há incompatibilidade entre o primeiro e as normas deste diploma (no sentido de que aquele artigo está em vigor, v. *Contencioso Administrativo,* de Artur Maurício, Dimas de Lacerda e Simões Redinha, p. 154, nota 4).

A falta do requisito da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 36.º da LPTA não pode ser suprida pela remessa do processo administrativo pela entidade recorrida, desde logo porque o envio desse processo, nos termos do artigo 46.º, é feito com a resposta ou dentro do respectivo prazo, que pressupõe resolvida a inexistência de obstáculos ao prosseguimento do recurso; sendo igualmente procedente a razão invocada pelo M.mo Juiz, no sentido de que é ao recorrente que cabe o *ónus* de alegar os factos e os vícios de que se mostra inquinado o acto recorrido, os quais constituem precisamente a *causa de pedir*. Não pode esta resumir-se à «nulidade» invocada, de falta de acto expresso, posto que nem ela é cominada na norma constitucional nem pode ser apreciada na falta de indicação dos factos que o recorrente haja invocado no recurso hierárquico e que constituam fundamento de eventuais vícios do acto ou actos que determinaram este ultimo recurso.

Enfim, a invocação das disposições da DUDH, cujo valor interpretativo e integrativo dos preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais é assegurado pelo artigo 16.º, n.º 3, da CRP, em nada interfere com as normas do direito interno português referidas nas conclusões das alegações do recorrente (supra, n.º 5).

Mesmo aceitando, sem discutir, que o artigo 10.º daquela Declaração abrange as relações próprias do direito administrativo, não se vê que as citadas disposições do direito interno prejudiquem ou li-

mitem o direito do recorrente a que a sua pretensão seja apreciada por um tribunal independente e imparcial, em termos de plena igualdade, visto tratar-se de exigências comuns a todos os cidadãos, isto é, sem qualquer discriminação. E quanto ao artigo 19.º da mesma Declaração, que parece ter sido invocado a propósito dos esclarecimentos pedidos em sede de alcance dos efeitos do agravo recebido, também não se vê que eles tenham violado o direito de receber «informações», até porque o despacho de fl. 15 as prestou. Aliás, e tanto quanto se sabe, nunca aquela norma foi entendida como tendo aplicação específica em processos judiciais, como é também o caso do artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, que nela visivelmente se inspira (v., a propósito, de Gérard Cohen-Jonathan, *La Convention Européenne des Droits de l'Homme»,* Euconomica. P.U.D.ÁIX -Marseille, pp. 449 e segs.).

9 — Em conclusão: não procede nenhuma das conclusões das alegações do recorrente, não merecendo censura a decisão recorrida, que fez aplicação correcta das disposições legais indicadas em 4, também se não vislumbrando qualquer inconstitucionalidade das mesmas disposições.

Termos em que decidem negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com taxa de justiça de 30 000$ e procuradoria de 15 000$, respectivamente.

Lisboa, 12 de Janeiro de 1993. — *Manuel António Lopes Rocha* (relator) — *João Vaz Rebordão — José da Cruz Rodrigues.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 12 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Responsabilidade civil extracontratual do Estado. Prescrição. Militares. Renúncia à prescrição. Reconhecimento do direito. Acto opinativo.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — De acordo com o § 2.º do artigo 125.º do Código Penal de 1886, a prescrição do crime previsto no n.º 5 do artigo 360.º decorreria passados 15 anos sobre a data dos factos e, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 117.º do Código Penal actual, seria somente de cinco anos tal prazo prescricional.

2 — Havendo sucessão de leis no tempo, deve aplicar-se o regime concretamente mais favorável ao agente.

3 — O espírito do artigo 319.º do Código Civil assenta na dificuldade especial do exercício do direito cuja prescrição corra quando o respectivo autor está em serviço efectivo de deveres militares durante uma guerra ou mobilizado para ela, ocorra esta dentro ou fora do País Assim, não abrange todo o período, e qualquer período, de serviço militar obrigatório, mas tão-só o período em serviço de guerra ou mobilização.

4 — O general Ajudante-General do Exército não pode dispor dos benefícios do Estado Português pois não é seu órgão.

5 — O reconhecimento, por parte de tal entidade militar, que era justo que o Estado Português pagasse uma indemnização ao agravante, não produz qualquer efeito jurídico na esfera jurídica dos interessados, pois não passa de um acto meramente opinativo.

Recurso n.º 30 803, em que são recorrente Armindo Vunda e recorrido o Estado Português. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Armindo Vunda, identificado nos autos, interpôs recurso jurisdicional para este STA do saneador-sentença do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa que, julgando procedente a excepção peremptória da prescrição, absolveu o réu, Estado Português, na acção de indemnização por responsabilidade civil extracontratual, contra este intentada pelo agravante.

São as seguintes as conclusões da sua alegação de recurso:

«1.ª O M.mo Juiz do tribunal *a quo,* ao considerar prescrito, em 19 de Julho de 1989, o direito do agravante a ser indemnizado violou o disposto no artigo 319.º do Código Civil (CC), porquanto,

2.ª O direito do autor à indemnização apenas poderia considerar-se prescrito decorridos que fossem 15 anos a contar da data da passagem à disponibilidade do autor;

3.ª O réu, ao propor-se indemnizar o agravante em quantitativo que viesse a ser apurado pelo tribunal, renunciou tacitamente à prescrição, não lhe sendo portanto legítimo defender-se depois, sem mais, com a excepção de prescrição na acção que lhe foi movida;

4.ª Ao proceder assim, o Estado agiu de má fé processual negando pela via de excepção o direito que anteriormente à data da instauração da acção reconhecera;

5.ª Ao admitir a falada excepção de prescrição, o tribunal recorrido violou o preceituado nos artigos 302.º, n.os 1 e 2, e 217º do CC.»

O agravado Estado também alegou, tendo concluído:

«1.ª No dia 19 de Julho de 1974, em Luanda, o agravante foi atingido nas pernas por uma rajada de tiros disparada intencionalmente por um soldado do exército português.

2.ª Na medida em que teve imediata consciência da ilicitude do facto, o eventual direito de indemnização deste derivado prescreveu em 19 de Julho de 1977 (artigo 498.º, n.º 1, do CC).

3.ª A entender-se que o facto ilícito configura crime, o regime punitivo e prescricional respectivo é o do tipo legal do artigo 143.º do Código Penal (CP) de 1982, porque mais favorável ao arguido do que o tipo legal correspondente do artigo 360.º, n.º 5, do CP de 1886.

4.ª O prazo de prescrição do procedimento criminal respectivo é de cinco anos e completou-se em 19 de Julho de 1979 [artigo 117.º, n.º 1, alínea *c*), do CP de 1982 e 498.º, n.º 3, do CC].

5.ª À data do facto ilícito já havia cessado a denominada guerra colonial, pelo que não se verifica a causa de suspensão da prescrição a que alude o artigo 319.º do CC.

6.ª O Estado nunca reconheceu o direito do agravante nem renunciou à prescrição (artigos 325.º, n.º 1, e 302.º, n.º 3, do CC).

7.ª O general Ajudante-General do Exército (AGE) não tem competência para vincular o Estado ao pagamento de indemnizações derivadas da responsabilidade civil extracontratual.»

O processo tem os vistos dos Ex.mos Juízes Adjuntos.

Cumpre decidir.

I — Os factos:

A) Em 19 de Julho de 1974, o ora agravante, que é natural de Angola (Malange), quando se encontrava a prestar serviço militar obrigatório na ex-colónia de Angola e ao serviço do exército português foi baleado intencionalmente nas pernas com uma rajada de tiros disparada com arma de fogo (espingarda automática G3) por outro soldado (de cor branca), também do exército português, que fazia, juntamente com outros, um patrulhamento no Bairro de Cazenga, em Luanda.

B) Naquela data, o agravante encontrava-se de licença militar em Luanda ao abrigo do artigo 109.º do Regulamento de Disciplina Militar (RDM), então em vigor.

C) Em 27 de Maio de 1977, a Junta Militar de Inspecção, a quem o agravante foi presente, foi de opinião estar ele «incapaz para todo o serviço militar» e «apto parcialmente para o trabalho e para angariar meios de subsistência com uma desvalorização de 60,3% TNI, o que foi confirmado por resolução da autoridade competente, de 19 de Julho de 1977» (fl. 24).

D) Por despacho de 9 de Janeiro de 1991, o general AGE concordou com a seguinte informação, da Repartição de Justiça e Disciplina do Exército Português:

«1. Que se reconhece ser justo que o Estado indemnize o ex-soldado Armindo Vunda pelos ferimentos por ele sofridos em Angola, em 19 de Julho de 1975, por ter sido alvejado nas pernas por uma patrulha do Exército, tendo o sinistrado posteriormente sido tratado nos hospitais militares de Luanda e Lisboa e, como consequência das lesões sofridas, sido julgado incapaz de todo o serviço, com 60,3%, em Junta Hospitalar de Inspecção, de 27 de Maio de 1977, embora o acidente não tenha sido considerado como ocorrido 'em serviço'.

2. Que se informe o impetrante que não pode todavia ser satisfeito o seu pedido de indemnização extrajudicial, o que deverá ser formulado por via judicial para poder ser satisfeito e ali (no tribunal competente para o efeito) definida a medida de indemnização que lhe é devida.»

E) Em 12 de Julho de 1991, deu entrada no TAC de Lisboa uma acção de indemnização contra o Estado Português pelos factos referidos em *A*) (fl. 1).

F) Nesta acção, o Estado Português, pelo magistrado do Ministério Público (MP) junto do TAC de Lisboa, foi citado em 19 de Setembro de 1991.

II — O direito.

Na contestação que produziu, o agravado Estado Português excepcionou a prescrição do direito à indemnização pedida pelo ora agravante, nos termos do n.º 1 do artigo 498.º do CC, ou, pelo menos, nos do n.º 3 do mesmo artigo, «tanto mais que não ocorreu entretanto qualquer causa de suspensão ou interrupção da prescrição».

Respondeu o ora agravante à excepção, alegando que o Estado reconheceu-lhe o direito a ser indemnizado, o que interrompeu a pretensa prescrição, atento o disposto no n.º 1 do artigo 325.º do CC.

Decidiu o M.mo Juiz, no despacho recorrido, nos seguintes termos:

«Tendo em conta os factos alegados pelo agravante parece-nos que se verificou facto ilícito constitutivo de crime previsto e punido no artigo 360.º, n.º 5, do CP anterior — o da altura da prática dos factos.

Nos termos do artigo 125.º, § 2.º, do mesmo CP, o procedimento criminal prescreve passados 15 anos.

Portanto, a prescrição ocorreu em 19 de Julho de 1989.

Havia interrupção da prescrição, se o reconhecimento do direito do agravante fosse antes de 19 de Julho de 1989.

Como não foi, não releva.

Completou-se o prazo de prescrição, daí não pode ser interrompido.

Quanto ao referido reconhecimento de direito do autor, verifica-se que o documento de fls. 11 e 12 não integra qualquer reconhecimento do direito do agravante a ser indemnizado.

Admite-se que o despacho «Concordo. 9 de Janeiro de 1991», de fl. 13, esteja a reconhecer o seu direito; aliás, na informação da repartição refere-se 'que se reconhece ser justo que o Estado indemniza o ex-soldado Vunda [. . .]'.

Só que, nesta data, 9 de Janeiro de 1991, já a prescrição tinha ocorrido (19 de Julho de 1989).

Em face do exposto, julgou procedente a invocada excepção peremptória da prescrição, pelo que, nos termos dos artigos 496.º, alínea *b*), e 493.º, n.º 3, ambos do Código de Processo Civil (CPC), absolvo o réu do pedido.»

É deste despacho saneador-sentença que se insurge o agravante nos termos das conclusões já reproduzidas.

Em resumo, diz que, pelo menos até 27 de Maio de 1977, esteve ao serviço do Exército Português na qualidade de militar, na chamada guerra colonial, o que significa que, até tal data, o prazo da prescrição do seu direito a ser indemnizado ficou suspenso, nos termos do artigo 319.º do CC. Por outro lado, o Estado Português teria reconhecido ao agravante tal direito pelo despacho de 9 de Janeiro de 1991 do general AGE, pelo que teria renunciado tacitamente ao prazo prescricional.

O agravado Estado não concorda com os fundamentos da decisão, sem embargo de com esta estar de acordo, pois que, em seu entender, o prazo prescricional a contar há-de ser o do CP vigente — cinco anos — e não o do anterior, pois que aquela lei é mais favorável ao arguido.

Vejamos:

A defesa do réu, em contestação contra acção intentada, pode ser por impugnação ou por excepção (artigo 487.º, n.º 1, do CPC), sendo que se defende por excepção «quando alega factos que obstem à apreciação do mérito da acção ou que, servindo de causa impeditiva, modificativa ou extintiva do direito invocado pelo autor, determinam a improcedência do direito invocado pelo autor, determinam a improcedência total ou parcial do pedido» (n.º 2).

Já se disse que o réu Estado Português, ora agravado, além do mais, invocou, à pretensão do ora agravante, ter decorrido sobre os factos que integram a causa de pedir, ouvidos em 19 de Julho de 1974, os três anos ou, considerando-os crime, os cinco anos, referidos no artigo 498.º do CC.

Estatui este normativo:

«1. O direito de indemnização prescreve no prazo de três anos, a contar da data em que o lesado teve conhecimento do direito que lhe compete, embora com desconhecimento da pessoal do responsável e da extensão integral dos danos, sem prejuízo da prescrição ordinária se tiver decorrido o respectivo prazo a contar do facto danoso.

2. [. . .]

3. Se o facto ilícito constituiu crime para o qual a lei estabeleça prescrição sujeita a prazo mais longo, é este o prazo aplicável.

4. [. . .]»

É bom dizer-se que tal disposição legal é aplicável por força do n.º 2 do artigo 71.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, que o manda aplicar à prescrição do direito à indemnização por responsabilidade civil extracontratual dos entes públicos e dos titulares dos seus órgãos e agentes por prejuízos decorrente de actos de gestão pública, que, por sua vez, revogou o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, naturezas aquelas que não estão postas em causa nos presentes autos.

Invocou, pois, o agravado facto que extinguiriam o efeito pretendido pelo agravante.

A prescrição que tais factos comportariam é uma excepção peremptória prevista na alínea *b*) do artigo 496.º do CPC, cujo conhecimento precede o do mérito do pedido, nos termos da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 510.º do mesmo Código, e que o tribunal pode e deve conhecer de acordo com o disposto no artigo 303.º do CC.

Os factos qeu o agravante imputou a um agente do Estado Português, soldado do respectivo exército, em missão pública de patrulhamento, foram o tê-lo baleado intencionalmente nas pernas, com uma rajada de tiros, disparada com uma arma de fogo que lhe estava distribuída, de que resultaram as consequências que relata e redundaram um coeficiente de desvalorização de 60,3 %.

Tais factos, assim tipificados de voluntários e ofensivos dos membros inferiores do agravante de tal maneira que lhe afectaram, de modo grave, a sua capacidade para o trabalho, estão previstos na alínea *b*) do artigo 143.º do CP vigente, como o estavam no CP de 1886, no n.º 5 do artigo 360.º São, pois, portanto indiciadores de constituir crime.

Ora, de acordo com o § 2.º do artigo 125.º do CP de 1886, a prescrição por tal crime decorreria passados 15 anos sobre a data dos factos e, nos termos da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 117.º do CP actual, seria somente de cinco anos tal prazo prescricional.

Os factos da causa de pedir consumaram-se, é certo, no domínio do CP de 1986, pois que o de 1982 só entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1983, nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro. Porém, «quando as disposições penais vigentes no momento da prática do facto punível forem diferentes das estabelecidas em leis posteriores, será sempre aplicado o regime que concretamente se mostre mais favorável ao agente, salvo se este já tiver sido condenado por sentença transitada em julgado», diz o n.º 4 do artigo 2.º do CP. No mesmo sentido, o artigo 6.º, n.º 2, do Código

de 1986, como emanação de um princípio geral, aliás, consagrado na Constituição da República, no n.º 4 do artigo 29.º, como excepção da aplicação contemporânea da lei penal aos factos ocorridos na respectiva vigência.

Ora, o regime que, em concreto, é mais favorável ao agente dos factos ilícitos que sustentaram a causa de pedir na acção intentada pelo ora agravante é o do CP vigente, sendo certo que tal regime há-de aplicar-se em bloco, isto é, todo ele, e não escolher, de cada um, as disposições mais favoráveis. O certo é também que, mesmo quanto aos prazos prescricionais, é o regime do código actual aquele que é mais favorável, como já vimos.

Assim, porque os factos ilícitos apontados ao agente do Estado Português constituem um crime, e o respectivo prazo de prescrição é superior aos três anos referidos no n.º 1 do artigo 498.º do CC, pois é de cinco, é este último prazo que há-de convir-se, e contar-se da data em que o agravante teve conhecimento do direito à indemnização que detinha.

Tal data não pode ser outra que a da própria consumação dos factos apontados, pois logo aí o agravante teve conhecimento dos respectivos pressupostos, isto é, o facto lesivo em si, a sua ilicitude, a culpa do agente quando os praticou e que deles decorreram os danos que teve, com conhecimento até da qualidade funcional do agente que os consumou e que agiu em nome do Estado Português, embora então ainda desconhecesse, logicamente, a extensão integral dos danos, mas cujo conhecimento a lei dispensa como várias de citação feita do n.º 1 do artigo 498.º do CC.

Sendo assim, tendo tal conhecimento ocorrido em 19 de Julho de 1974, data dos factos, *a prescrição ocorreria, no tocante ao direito indemnizatório respectivo, em 19 de Julho de 1979.*

Porém, diz o agravante, não é assim, porquanto,

O direito à indemnização só prescreveria decorrido que fosse o respectivo prazo, que ele, erradamente, reputa de 15 anos, a contar da passagem à disponibilidade;

O réu renunciou à prescrição com o despacho do general AGE de 9 de Janeiro de 1991;

Dispõe o artigo 319.º do CC:

«A prescrição não começa nem corre contra militares em serviço, durante o tempo de guerra ou mobilização, dentro ou fora do País, ou contra as pessoas que estejam, por motivo de serviço, adstritas às forças militares.»

Como diz o MP, o espírito deste artigo legal assenta na dificuldade especial do exercício do direito, cuja prescrição ocorra quando o respectivo autor sujeito está em serviço efectivo de deveres militares durante uma guerra ou mobilizado para ela, ocorra esta dentro ou fora do País.

Ora, os factos dos autos ocorreram quando o agravante, militar embora do exército português na altura, estava porém em gozo de licença ao abrigo do artigo 109.º do RDM, do então, isto é, 30 dias de licença de férias, sem perda de vencimento, seguidos ou interpolados, portanto fora e alheio do teatro das operações que ocorriam na então chamada província ultramarina de Angola e não em exercício efectivo de deveres militares. Acresce ainda que a chamada guerra colonial que ocorria em Angola estava, ao tempo dos factos, já formalmente declarada encerrada, com solução militar, pelo programa do 1.º Governo Provisório (Decreto-Lei n.º 203/74, de 15 de Maio)

e, não obstante, acontece também que o agravante, mercê dos ferimentos recebidos, acabou por ser evacuado para o território continental português onde, em 11 de Outubro de 1975, deu entrada no Hospital Militar Principal (fl. 27). Isto é: mesmo na sua tese de apelo ao artigo 319.º do CC, que diz violado pela sentença agravada, sempre a prescrição do seu direito já teria ocorrido em, pelo menos, 11 de Outubro de 1990.

Mas já vimos que a sua tese não tem sustentáculo. Efectivamente, o artigo 319.º citado não abrange todo o período, e qualquer período, de serviço militar obrigatório, mas tão-só o período em serviço de guerra ou mobilização. Como se diz no Acórdão da Relação de Coimbra de 25 de Março de 1977, in *Colectânea de Jurisprudência,* ano 2.º, p. 286, citado por Abílio Neto e Herlander Martins, no *Código Civil, Anotado,* 6.ª ed., p. 170: «A prestação de serviço militar não suspende o prazo de caducidade se, muito embora em curso as guerras do ultramar, o investigante sempre esteve em território continental, onde as actividades bélicas não tiveram lugar».

Alega finalmente o recorrente que o réu renunciou à prescrição quando reconheceu o direito à indemnização pelo referido despacho de 9 de Janeiro de 1991.

São duas questões diferentes que o agravante confunde. Uma, é a renúncia à prescrição, outra a interrupção desta pelo reconhecimento do direito efectuado perante o respectivo titular por aquele contra quem o direito pode ser exercido. A primeira está prevista no artigo 302.º e a segunda no artigo 325.º do CC.

A primeira, a renúncia, só pode ocorrer obviamente depois de decorrido o prazo prescricional por imposição do artigo 300.º do CC, segundo o qual, «são nulos os negócios jurídicos destinados a modificar os prazos legais da prescrição ou a facilitar ou dificultar por outro modo as condições em que a prescrição opera os seus efeitos», por ser matéria de interesse público fundada em razões de segurança jurídica (Pessoa Jorge, *Obrigações,* 1966, p. 605).

Porém, o reconhecimento do direito, esse tem, obviamente também, que ser anterior ao decurso do prazo prescricional. Ocorrido este, obviamente que a prescrição já se consumou e, portanto, não pode ter-se por interrompida.

Pode é acontecer que, não obstante decorrido o prazo da prescrição, como ocorreu no caso em, já se disse, 19 de Julho de 1979, o agravado Estado, por acto expresso ou tácito, tivesse renunciado ao seu benefício tirado dela.

Diz o agravante que assim sucedeu pelo acto de concordância do general AGE, aposto sobre a informação de fl. 13.

Sem razão, porém.

De acordo com o n.º 3 do artigo 302.º do CC «só tem legitimidade para renunciar à prescrição quem puder dispor do benefício que a prescrição tenha criado».

Ora, o general AGE não pode dispor dos benefícios do Estado Português pois não é seu órgão. O órgão do Estado com capacidade de disposição neste sector é o Governo, nos termos dos artigos 113.º, n.º 1, 185.º e 202º, alínea *d*), da Constituição da República. Ora, não se mostra que, por lei, os actos administrativos estejam delegados no general AGE.

Tal despacho de 9 de Janeiro de 1991, não passa de um acto meramente opinativo, desprovido de qualquer efeito jurídico na esfera, seja do Estado Português, seja do agravante. O Estado, pelo general

AGE, não se obrigou a pagar uma indemnização a este, antes até reconheceu que o não faria, muito embora o general AGE, que não o agravado, fosse de opinião que era junto que o Estado o fizesse. O que são realidades diversas que, de modo algum, implicam o reconhecimento do direito pedido na presente acção, aliás, não efectuado, nos termos do n.º 1 do artigo 325.º do CC, por aquele contra quem tal direito poderia ser exercido.

Improcedem, assim, todas as conclusões da alegação do agravante.

Nestes termos, pelos fundamentos expostos, se decide negar provimento ao recurso.

Custas pelo agravante, considerando, porém, o benefício do apoio judiciário de fl. 66.

Lisboa, 12 de Janeiro de 1993. — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* (relator) — *António Fernando Samagaio — Amaro Farinha Ribeiras.*

Acórdão de 12 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Indemnização por actos ilícitos da Administração. Prescrição. Interrupção da prescrição com a instauração do pedido de execução de sentença.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O prazo estabelecido no n.º 1 do artigo 498.º do Código Civil, para que remetem os artigos 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 48 051 e 71.º, n.º 2, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, conta-se a partir do momento em que o lesado teve conhecimento do seu direito, isto é, a partir da data em que conheceu os pressupostos que condicionam a responsabilidade.

2 — Esse prazo é sempre alargado, em caso de interposição de recurso contencioso do acto ilegal, até seis meses sobre o trânsito em julgado da respectiva decisão final.

3 — A citação ou notificação judicial da execução de sentença proferida em recurso contencioso de acto ilegal, interrompe o prazo de prescrição na medida em que representa inequivocamente a intenção, por parte do requerente, de obter o ressarcimento dos danos resultantes da prática do acto ilegal.

Recurso n.º 30 864, em que são recorrente Teresa Maria de Carvalho Santos Ferreira Gonçalves e recorrido o município de Vila do Conde. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — *a*) Teresa Maria de Carvalho Santos Ferreira Gonçalves, casada, engenheira civil, residente na Rua da Lapa, Vila do Conde, intentou em 6 de Maio de 1991, no Tribunal Administrativo de Círculo

(TAC) do Porto, acção de indemnização civil, contra o município de Vila do Conde, pedindo a indemnização total de 2 521 939$, sendo 2 000 000$ por danos não patrimoniais, 362 210$ por danos patrimoniais e 195 724$ de juros destes últimos. Mais solicitou a condenação do réu no pagamento de juros, à taxa legal, da quantia total pedida, a contar da citação.

b) O M.mo Juiz, pronunciando-se sobre a prescrição do direito que a autora pretende fazer valer, invocado na contestação pelo réu, julgou-a verificada e, em consequência, decidiu a improcedência da acção, nos termos do artigo 304.º, n.º 1, do Código Civil (CC).

c) Agravou do decidido a autora, concluindo nas alegações que:

«1.ª Não se verifica o prazo prescricional do artigo 498.º, n.º 1, do CC, com a prática, pela autora (ora recorrente), dos seguintes factos:

Por sentença de 21 de Setembro de 1988, do TAC do Porto, transitada em julgado, foi declarada nula a deliberação da Câmara Municipal de Vila do Conde (CMVC) de 4 de Outubro de 1983, que nomeou, em detrimento da recorrente, outro candidato no concurso para admissão de um engenheiro de 2.ª classe;

Em 10 de Fevereiro de 1989, requereu à referida Câmara Municipal que, em execução dessa sentença, fosse provida nesse lugar;

O que foi indeferido por deliberação de 6 de Abril de 1989;

Em 29 de Maio de 1989, instaurou execução dessa sentença, no TAC do Porto, para declaração de inexistência de causa legítima de inexecução;

Por sentença de 11 de Julho de 1989, foi julgada verificada a existência dessa causa legítima de inexecução.

O que foi confirmada por Acórdão de 25 de Outubro de 1990, deste Supremo Tribunal, que transitou em julgado.

Em 6 de Maio de 1991, foi instaurada no TAC do Porto a presente acção de indemnização;

2.ª Com efeito, o reconhecimento do direito a ser indemnizada só emergiu do trânsito em julgado do Acórdão de 25 de Outubro de 1990 que, confirmando a sentença do TAC de 11 de Julho de 1989, declarou a existência de causa legítima de inexecução;

3.ª Só a partir do trânsito em julgado desse acórdão é que a autora poderia exercer o seu direito, tendo em vista o ressarcimento dos danos causados pela deliberação de 4 de Outubro de 1983 e a não execução da sentença anulanda de 21 de Agosto de 1988;

4.ª Não pode dizer-se que tenha havido negligência por parte do titular do direito (a autora) em exercitá-lo, por virtude de causas objectivas, inerentes à condição do mesmo direito, já que;

5.ª Se a recorrente tivesse sido provida no lugar posto a concurso, careceria de interesse em agir na presente acção de indemnização;

6.ª O início da prescrição deve reportar-se, como é doutrina e jurisprudência corrente, não ao momento da violação (teoria da violação) mas àquele em que o direito pode ser exercido (teoria da realização);

7.ª Como a presente acção foi instaurada em 6 de Maio de 1991, menos de seis meses após o trânsito em julgado do Acórdão de 25 de Outubro de 1990, não foi excedido o prazo de três anos do artigo 498.º, n.º 1, do CC, pelo que;

8.ª A sentença recorrida violou esta disposição legal;

9.ª A autora só poderia, em execução da sentença anulanda de 21 de Setembro de 1988, requerer a fixação de indemnização, caso

concordasse com a Administração acerca da existência de causa legítima de inexecução;

10.ª Como discordou da Administração só poderia, como fez, requerer ao tribunal, em 29 de Maio de 1989, a declaração de inexistência de causa legítima de inexecução;

11.ª Essa execução de sentença interrompeu a prescrição, uma vez que exprimiu a intenção de exercer o direito;

12.ª O que teve como efeito que o prazo de seis meses, previsto no artigo 71.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, só começar a contar a partir do trânsito em julgado do Acórdão de 25 de Outubro de 1990;

13.ª Assim, a douta sentença recorrida violou ainda este artigo 71.º, em conjugação com o artigo 323.º do CC e artigos 7.º, 10.º e 11.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Julho;

Termos em que solicita a revogação do decidido e o prosseguimento dos ulteriores termos da acção.»

d) O recorrido município de Vila do Conde, com base na argumentação da decisão agravada, defende a sua confirmação.

e) Neste Tribunal, o Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP), no douto parecer de fl. 41 e segs., é de opinião que o recurso merece provimento.

Colhidos os vistos legais e nada obstando, cumpre decidir.

II — *a*) Como matéria de facto com interesse para a causa recorta-se a seguinte:

A recorrente candidatou-se a um concurso de admissão para preenchimento de um lugar de engenheiro de 2.ª classe aberto, em 5 de Agosto de 1983, pelo recorrido município de Vila do Conde.

Em 4 de Outubro de 1983, o recorrido deliberou não «considerar» a recorrente e «nomear para o cargo» outro — o candidato Jorge Manuel Oliveira Pinto.

Em 5 de Dezembro de 1983, a recorrente interpôs recurso contencioso daquela deliberação para o TAC do Porto que, por sentença de 21 de Setembro de 1988, julgou nula e sem nenhum efeito a deliberação impugnada.

Em 10 de Fevereiro de 1989, a recorrente requereu à CMVC a execução da sentença proferida e o seu provimento no lugar posto a concurso — o que foi indeferido por deliberação de 6 de Abril de 1989.

Em 29 de Maio de 1989, a recorrente instaurou acção de execução da sentença, requerendo a declaração de inexistência de causa legítima de inexecução, mas por decisão de 11 de Julho de 1989 foi julgada verificada a existência de causa legítima de inexecução, sentença esta que veio a ser confirmada por Acórdão deste Supremo Tribunal em 25 de Outubro de 1989.

A acção de indemnização cuja decisão vem recorrida foi interposta em 6 de Maio de 1991.

b) Postos estes factos, vejamos o direito.

As questões fulcrais que se colocam, no presente recurso, consistem, em primeiro lugar, em saber e determinar a data a partir da qual se inicia o prazo da invocada e decidida prescrição do direito à indemnização que a autora solicitou e a que se arroga e, em segundo lugar, decidir se a execução da sentença proferida no recurso contencioso de acto ilegal em que assenta o pedido de indemnização interrompe ou não o prazo de prescrição.

Vejamos separadamente cada uma das razões, começando pela primeira.

Nos termos do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 48 051 «o direito de indemnização regulado nos artigos anteriores prescreve nos prazos fixados na lei civil». Igual determinação resulta do n.º 2 do artigo 71.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), fazendo remissão expressa, quanto ao tema, para o artigo 498.º do CC.

Reza, por seu turno, o n.º 1 deste último dispositivo que «o direito de indemnização prescreve no prazo de três anos, a contar da data em que o lesado teve conhecimento do direito que lhe compete, embora com desconhecimento da pessoa do responsável e da extensão integral dos danos, sem prejuízo da prescrição ordinária se tiver decorrido o respectivo prazo a contar do facto danoso».

Da disposição transcrita resulta nítida diferença entre a prescrição ordinária, cujo início se conforma com a prática do facto danoso, e a prescrição do direito à indemnização por responsabilidade extracontratual — aqui contemplada —, que vê o seu início coincidir com o momento em que o lesado tenha conhecimento do direito que lhe compete.

Tanto a doutrina como a jurisprudência vêm defendendo que o momento do conhecimento desse direito pelo lesado se ajusta ao momento do conhecimento dos pressupostos condicionantes da responsabilidade, fazendo, assim, apelo a um mínimo de objectividade em que se alicerce a contagem do respectivo prazo. Neste sentido decidiram os Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) de 27 de Novembro de 1973 e deste Supremo Tribunal de 22 de Julho de 1986, em consonância com a doutrina exposta por A. Varela, in *Das Obrigações em Geral,* 4.ª ed., p. 552, e Almeida e Costa, in *Do Direito das Obrigações,* 4.ª ed., p. 401, nota 3.

E foi no seguimento desta orientação que se desenvolveu a decisão agravada, acompanhando o decidido no primeiro dos citados acórdãos.

O início do prazo de prescrição do direito solicitado pela recorrente teve, pois, lugar a partir do momento em que teve conhecimento dos pressupostos da responsabilidade civil do recorrido, conhecimento esse que coincide com o do direito à indemnização pelos danos, independentemente da sua extensão integral, (cf., neste sentido, ainda, o Acórdão do STJ, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 330, p. 495).

Do que resultará que o início do prazo de prescrição teve lugar na data em que a recorrente se inteirou de todos os pressupostos que condicionaram a responsabilidade civil do recorrido pela prática de acto ilegal que a prejudicou ao preteri-la, por outro, no concurso a que se havia candidatado.

À falta de outra data de tal conhecimento deverá o mesmo coincidir, pelo menos, com a do recurso contencioso de impugnação que interpôs em 5 de Dezembro de 1983, sendo a partir daí, nos termos expostos, que se inicia o prazo prescricional de três anos, constante do artigo 498.º do CC.

Contudo, em prazo de prescrição extintiva de três anos é sempre alargado, em caso de interposição de recurso contencioso, até seis meses sobre o trânsito em julgado da respectiva decisão final, nos termos do n.º 3 do artigo 71.º da LPTA.

Como tal tal decisão teve lugar em 21 de Setembro de 1988 (cf. matéria de facto supra exposta), não havia prescrito o seu direito à indemnização quando a recorrente requereu a execução da sentença.

Decidida esta primeira questão, vejamos a segunda consistente em saber se a execução da sentença proferida no recurso contencioso de acto ilegal, em que assenta o pedido de indemnização, interrompe ou não aquele prazo de prescrição.

Em sentido positivo caminha o parecer do Ex.mo Magistrado do MP, tese que se nos afigura de acolher.

Na verdade, «o processo de execução de julgados, regulado nos artigos 95.º e segs. da LPTA, visa obter a reintegração da ordem jurídica violada, mediante a prática dos actos jurídicos ou operações materiais que eliminem os efeitos do acto contenciosamente anulado, com o ressarcimento dos prejuízos que não pode ser realizado pela reintegração natural. A instauração desse pedido, como meio processual acessório do recurso contencioso, representa inequivocamente, a intenção, por parte do requerente, de obter o ressarcimento dos danos resultantes da prática do acto ilegal».

E do facto foi o responsável notificado judicialmente quando a recorrente não acatou o invocado argumento da existência de causa legítima para a não execução da sentença e requereu, nos termos do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, a declaração dessa inexistência.

Ora, o artigo 323.º do CC rege que a prescrição se interrompe pela citação ou notificação judicial de qualquer acto que exprima, directa ou indirectamente, a intenção de exercer o direito, seja qual for o processo a que o acto pertence e ainda que o tribunal seja incompetente.

A letra da lei não exige, pois, a existência do processo onde se faça valer o próprio direito exposto à prescrição, bastando que o credor manifeste ao devedor, através de citação ou notificação de qualquer acto, a intenção indubitável de fazer valer os seus direitos, para que se dê a interrupção da prescrição.

A própria lei afasta a necessidade, por parte do devedor, do conhecimento oficial do exercício do próprio direito a ela sujeito, satisfazendo-se com o conhecimento, por via judicial, da intenção desse exercício.

É, aliás, a posição defendida pelo STJ (*Revista de Legislação e Jurisprudência,* n.º 112, pp. 285 e segs.) quando decidiu que «a interrupção da prescrição não necessita que a citação ou notificação tenha lugar no processo em que se procura exercer o direito. Pode verificar-se num acto preparatório (procedimento cautelar) e basta que o acto do titular do direito, objecto da citação ou notificação, exprima, directa ou indirectamente, a intenção de exercer o direito».

Em apoio do assim decidido, ensinam os Profs. Pires de Lima e Antunes Varela que o novo Código se afasta, assim, do de 1867, expressa no artigo 552.º, n.º 2. O facto interruptivo da prescrição consiste no conhecimento que teve o obrigado, através duma citação ou notificação judicial, de que o titular pretende exercer o direito (cf. *Código Civil, Anotado,* vol. I, 3.ª ed., p. 289).

E se dúvidas a tal respeito pudessem surgir da letra do n.º 1 do artigo 323.º do CC, o seu n.º 4 afastá-las-ia ao equiparar, para esse efeito, o simples exercício de «qualquer outro meio judicial», pelo qual se dê conhecimento do acto àquele contra quem o direito pode ser exercido. Daí que,

A instauração do pedido de execução da sentença e a notificação do recorrido para esse processo interrompa o prazo de prescrição do

direito à indemnização pedida nesta acção, que engloba tanto a indemnização por danos patrimoniais como não patrimoniais.

«A não ser assim, a instauração do pedido de execução de sentença implicaria um risco para o requerente: ou este concordava com a existência de causa legítima de inexecução ou, não concordando, arriscava-se a que o respectivo direito de indemnização seja considerado prescrito, quando o processo culmine com uma decisão judicial que declare a existência de causa legítima de inexecução, pois tal decisão não será proferida dentro do prazo previsto no artigo 71.º, n.º 3, da LPTA», como se alerta no douto parecer de fl. 41 e segs.

Ora, não faz sentido que o pedido de execução de sentença possa gerar o processo de ressarcimento dos danos — caso a Administração invoque causa legítima de inexecução e o administrado concorde com a existência dessa causa — e ao mesmo tempo não seja considerado como causa interruptiva da prescrição do direito de indemnização, quando se não verificar tal concordância.

Por todo o exposto, acorda-se em julgar procedentes as conclusões do recurso e, em consequência, revoga-se a aliás douta sentença recorrida, devendo o M.mo Juiz ordenar o prosseguimento dos ulteriores termos, tendo em consideração que se não verifica, no caso, a invocada excepção da prescrição.

Não são devidas custas.

Lisboa, 12 de Janeiro de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *José da Cruz Rodrigues — Amaro Farinha Ribeiras.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 12 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Constitucionalidade do artigo 627.º, n.º 4, do Código do Mercado de Valores Mobiliários, aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 142-A/91, de 10 de Abril.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Face à Constituição da República Portuguesa, a suspensão de eficácia de actos administrativos, a obter por decisão judicial, não se assume como garantia constitucional, sequer ao nível do implícito.

2 — O seguimento normativo da parte final do n.º 4 do artigo 627.º do Código do Mercado de Valores Mobiliários, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142-A/91, de 10 de Abril, enquanto não admite a suspensão de eficácia do acto administrativo que contenha decisões referidas nesse artigo (revogação de autorização para actividade de intermediação no mercado de valores mobiliários) não ofende o princípio da igualdade (artigo 13.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa) porque materialmente fundamentado, e também não ofende, quer o direito de acesso aos tribunais (artigo 20.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa), quer a garantia do recurso contencioso (artigo 268.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa).

Recurso n.º 31 077-S, em que são recorrente TAVMAR — Sociedade Correctora de Valores Mobiliários, S. A., e recorridos o Secretário de Estado do Tesouro e outro. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Dimas de Lacerda.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

TAVMAR — Sociedade Correctora de Valores Mobiliários, S. A., com sede na Avenida da República, 9, 6.º, 1000 Lisboa, em requerimento autónomo apresentado juntamente com a petição de recurso requer a suspensão da eficácia dos actos do Secretário de Estado do Tesouro, contidos na Portaria n.º 218/A/92, publicada no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 157, de 9 de Julho de 1992, suplemento, que revogou a autorização que lhe foi concedida para exercer qualquer actividade de intermediação em valores mobiliários e nomeou o presidente da comissão liquidatária.

Foi indicado e notificado para responder o presidente da comissão liquidatária a empossar, como representante desta, na qualidade de interessado a quem a pretendida suspensão de eficácia pode prejudicar.

Suscitou o requerente, desde logo, a questão da possibilidade legal do uso da providência, dado que, nos termos do artigo 627.º, n.º 4, do Código do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 142-A/91, de 10 de Abril, se estabelece que: «no recurso contencioso das decisões referidas no presente artigo não é admitida a suspensão da eficácia do acto».

Mas sustenta que tal disposição é materialmente inconstitucional, por ofensa do direito de acesso aos tribunais para defesa dos próprios direitos e interesses legítimos [artigo 20.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP) e da garantia do recurso contencioso — artigo 268.º, n.º 4, da CRP], integrados pelo artigo 8.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), aplicável *ex vi* do disposto no artigo 16.º, n.º 2, da lei fundamental, pelo que, devendo ser recusada a sua aplicação pelos tribunais, tem de admitir-se o pedido e seguir-se o regime geral da suspensão de eficácia dos actos administrativos, previstos nos artigos 76.º e segs. da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) — Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, com as alterações da Lei n.º 12/86, de 21 de Maio.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP), expressou igualmente a opinião de que a citada norma é inconstitucional, invocando os órgãos do Tribunal Constitucional, proferidos nos processos n.os 215/89 e 85/90, em que se discutia a inconstitucionalidade material da norma paralela do artigo 50.º da Lei n.º 109, de 26 de Setembro.

De modo oposto se manifestam a autoridade recorrida e o recorrido particular insistindo na constitucionalidade da norma em causa, pelo que o pedido é legalmente inadmissível.

Há que decidir, de entrada e com precedência a qualquer outra, esta questão, que respeita a um pressuposto de procedimento do

incidente de suspensão de eficácia dos actos administrativos, que consiste na verificação da sua admissibilidade legal, no caso concreto.

A questão posta já foi decidida por este Supremo Tribunal, no processo n.º 31 056, Acórdão de 26 de Agosto de 1992, em pedido de igual natureza que tinha por objecto os mesmos actos administrativos, contidos na Portaria n.º 218-A/92, publicada no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 157, de 9 de Julho de 1992, suplemento, e em que foi requerente José Alberto Taveira Marques, na qualidade de representante legal da ora requerente TAVMAR, e que tem o seguinte texto:

«Manda o Governo da República, pelo Secretário de Estado do Tesouro, ouvidos o Banco de Portugal e a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, nos termos do n.º 1 do artigo 627.º do CMVM e ao abrigo do Despacho n.º 18/91-XII, de 6 de Dezembro, do Ministro das Finanças, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 27 de Dezembro, o seguinte:

1.º É revogada a autorização concedida à TAVMAR — Sociedade Corretora de Valores Mobiliários, S. A., para exercer toda e qualquer actividade de intermediação em valores mobiliários.

2.º Para os efeitos previstos no Decreto-Lei n.º 30 689, de 27 de Agosto de 1940, é nomeado para presidir à comissão liquidatária da referida Sociedade o licenciado João Luís Fernandes Figueira.

3.º A presente portaria entra imediatamente em vigor.»

Decidiu-se, no citado acórdão, indeferir o pedido de suspensão formulado, por não ser permitido requerer a suspensão de eficácia do acto, em virtude da expresas proibição do artigo 627.º, n.º 4, do CMVM aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 142-A/91, de 10 de Abril.

Do sumário do referido acórdão, constam as seguintes proposições:

«I — Face à CRP, a suspensão de eficácia de actos administrativos, a obter por decisão judicial, não se assume como garantia constitucional, sequer ao nível do implícito.

II — O segmento normativo da parte final do n.º 4 do artigo 627.º do CMVM, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142-A/91, de 10 de Abril, enquanto não admite a suspensão da eficácia do acto administrativo que contenha decisões referidas nesse artigo (revogação de autorização para actividade de intermediação no mercado de valores mobiliários) não ofende o princípio da igualdade (artigo 13.º, n.º 1, da CRP) porque materialmente fundamentado, e também não ofende, quer o direito de acesso aos tribunais (artigo 20.º, n.º 1, da CRP), quer a garantia do recurso contencioso (artigo 268.º, n.º 4, da CRP).»

Inspirou-se o indicado aresto, para além de outras fontes doutrinais, na jurisprudência do Tribunal Constitucional firmada, nomeadamente, nos Acórdãos n.ºs 173/91, de 24 de Abril de 1991 e 154/91, da mesma data, publicados no *Diário da República,* 2.ª série, respectivamente de 6 de Setembro de 1991 e de 2 de Setembro de 1991, nos quais se argumenta: que a suspensão de eficácia dos actos administrativos de que se tenha interposto recurso contencioso com vista a obter a sua anulação não é uma garantia constitucionalmente prevista sendo, por ora, uma garantia que apenas tem assento legal, e que, por isso mesmo, o legislador pode, sem inconstitucionalidade, retirar pura e simplesmente ou modelar diferentemente e que o recurso à indemnização consequente à execução de decisões anulatórias de actos administrativos quando não possa haver direito à restauração natural sempre assegura a ressarcibilidade dos prejuízos resultantes da prática

de actos administrativos anulados, pelo que não será correcto atribuir ao instituto processual da suspensão de eficácia dos actos administrativos um valor de garantia idêntico à do recurso contencioso de anulação.

Na esteira desta jurisprudência, concluiu o acórdão deste STA que a norma do artigo 627.º, n.º 4, do CMVM, aprovado pelo artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 142-A/91, de 10 de Abril, ao proibir a suspensão de eficácia dos actos a que se reporta não viola os princípios constitucionais do acesso à justiça e da garantia do recurso contencioso (artigos 10.º, n.º 1, e 268.º, n.º 4, da CRP).

Quanto à não violação do princípio constitucional da igualdade, também invocado, o aresto referido apoia-se na ideia constantemente aduzida na doutrina e na jurisprudência de que tal princípio constitucional reclama que seja dado tratamento igual a situações essencialmente iguais, não sendo válida a alegação, de plano, da violação de tal princípio, quando posta em contraste a norma proibitiva da suspensão geral dos actos administrativos, porque, v. g., no caso dos autos, estão em jogo «interesses públicos» conjuturalmente carecidos de protecção mais acentuada e vigorosa, materialmente justificativos da diferenciação legislativa no que toca ao regime de suspensão da eficácia dos actos que os envolvam.

Por isso, também, que a norma em causa não viole o princípio da igualdade constitucionalmente proclamado.

É conhecido que a jurisprudência deste Supremo Tribunal, como a do Tribunal Constitucional, se encontra dividida na solução da questão da inconstitucionalidade material de normas que proíbam ou condicionem diferentemente do disposto no artigo 76.º da LPTA a suspensão de eficácia de certos actos ou de certa classe de actos administrativos, sobretudo quando o problema se equaciona à luz do direito fundamental à justiça efectiva.

Com efeito, no que toca à violação, por tais normas, dos princípios da igualdade e do direito ao recurso contencioso, vem fazendo carreira, com maioria confortável de votos, a jurisprudência que soluciona a questão em sentido negativo, substancialmente fundada nos argumentos acima referidos, aos quais também aderimos.

Por isso, sem necessidade de outras considerações julgamos, também, que a norma do n.º 4 do 627.º do CMVM (Decreto-Lei n.º 142-A/91, de 10 de Abril) ao impedir o decretamento judicial da suspensão da eficácia dos actos revogatórios de autorizações para o exercício de actividades de intermediação em valores mobiliários mencionados no artigo 608.º do mesmo Código, e de constituição de intermediários financeiros de qualquer categoria que não sejam pessoas singulares, não viola os princípios constitucionais da igualdade e do direito ao recurso contencioso de anulação dos actos administrativos ilegais.

Mais duvidoso será concluir igualmente pela afirmativa no tocante à intangibilidade do princípio constitucional do acesso à justiça, na perspectiva do direito fundamental do cidadão à justiça efectiva, por normas do tipo em causa.

Sendo consensual a ideia de que o princípio constitucional à justiça efectiva, consagrado entre nós como direito fundamental no artigo 20.º, n.º 1, da CRP, consiste na tutela jurisdicional tendencialmente absoluta dos direitos e interesses legítimos do cidadão por forma a que o direito violado ou o interesse legítimo lesado possam ser, na medida mais ampla possível, naturalmente reintegrados, dificil-

mente se poderá conciliá-la com a defesa da susbsistência lícita no ordenamento de normas impeditivas da obtenção desse objectivo.

Seria o caso de se pretender constitucionalmente imaculadas normas obstrutivas do funcionamento de providências cautelares de direitos ou interesses privados discutidos em juízo.

Mas se as coisas parecem apresentar-se bastante líquidas, no âmbito das relações de direito privado no sentido da inconstitucionalidade material de quaisquer normas que, de plano, possam inviabilizar a restauração dos patrimónios lesados por factos ilícitos dos particulares, por violação do princípio constitucional da tutela jurisdicional efectiva, não será assim tão linear a solução da questão no campo das relações de direito público no que tange à única providência conservatória conhecida no nosso direito contencioso administrativo: a suspensão da eficácia de actos administrativos.

Na verdade, restringindo o comentário, ao instituto da suspensão de eficácia dos actos administrativos cometidos por órgãos da administração central, não pode esquecer-se nem a origem, nem a funcionalidade, nem a natureza desta típica providência do conhecimento administrativo.

Como se sabe, ao contrário das providências de natureza civilística, a suspensão de eficácia não surgiu nos ordenamentos de contencioso administrativo com vista a proteger o credor particular perante a Administração devedora, mas para atenuar as consequências gravosas, para o indefeso e submetido cidadão, do uso ilícito do poder autoritário que o legislador concede à Administração de definição unilateral de situações jurídicas e consequente poder de imediamente as executar.

O instituto de suspensão de eficácia funciona como um contrapoder ao poder autoritário da Administração de definição de situações jurídicas face aos particulares e ao privilégio de execução prévia que inere às administrações públicas de feição executiva, tal como é nossa é, ainda, constitucionalmente construída.

A suspensão de eficácia dos actos administrativos não é, pois, por sua natureza, uma providência cautelar de estrutura civilística tendente a acautelar o património do devedor, como garantia comum dos administrados eventuais credores da Administração apressora. Não visa primacialmente a defesa do eventual «crédito» do administrado contra a eventual insolvência da devedora Administração, por presunção, naturalmente solvente. Não funciona partindo da presunção do *fumus boni juris* da alegação da ilegalidade da conduta administrativa, mas justamente da presunção contrária.

Em suma, o instituto da suspensão de eficácia, não é uma providência destinada directamente a permitir a reitegração patrimonial do administrado, eventual credor, face à Administração, mas um instrumento processual orientado a impedir as consequências desproporcionadamente gravosas do uso imoderado e desnecessário do poder administrativo em contrapolo com a urgência da realização do interesse público prosseguido.

Nesta óptica, a suspensão de eficácia dos actos administrativos pouco ou nada tem a ver com o princípio constitucional da justiça efectiva. Mas, ainda que o tenha, pelas características que vão referidas, não pode deixar de caber ao poder legislativo, a que a Administração se encontra absolutamente submetida, a faculdade de conformar as situações em que o privilégio de execução prévia pode ou não ser paralisado pela intenção do juis administrativo.

Se assim não fora bem poderia contestar-se a própria conformidade constitucional das normas do artigo 76.º, n.º 1, da LPTA — Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, com as alterações da Lei n.º 12/86, de 21 de Maio —, que estabelecem os requisitos da concessão da suspensão da eficácia dos actos, o que, por manifestamente excessivo, não parece ter defesa razoável.

Temos, pois, também, que a norma do artigo 627.º, n.º 4, do CMVM, aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 142-A/91, de 10 de Abril, não ofende, também o direito fundamental à justiça efectiva.

Pelo exposto, não havendo razões de inconstitucionalidade para recusar a aplicação da citada disposição e não sendo, nos termos dela, legalmente admissível a suspensão da eficácia do acto impugnado, rejeita-se o pedido, ficando prejudicado o conhecimento das restantes questões suscitadas nos autos.

Custas pela recorrente, com taxa de justiça de 20 000$.

Lisboa, 12 de Janeiro de 1993. — *Dimas de Lacerda* (relator) — *Costa Aires — Vaz Rebordão.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 12 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Agravo de incidente de suspensão de eficácia. Omissão de pronúncia: quando se verifica. Pena de demissão aplicada a empregado da Caixa Geral de Depósitos. Princípio da presunção da legalidade. Grave lesão do interesse público.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Para que a sentença enferme de nulidade por omissão de pronúncia — alínea d) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil — torna-se necessário que o juiz deixe de pronunciar-se sobre «questões» que devesse apreciar e não apenas sobre alguns dos argumentos, fundamentos ou motivos produzidos pela parte alegante.

2 — No incidente de suspensão de eficácia encontra-se vedado ao juiz apreciar a realidade ou a verosimilhança dos pressupostos do acto cuja suspensão se requer. É o que postula o princípio da presunção de legalidade da actuação administrativa com o consequente privilégio de execução prévia.

3 — Se o empregado da Caixa Geral de Depósitos que foi demitido se apropriou, em benefício próprio, de diversas quantias pecuniárias no montante de várias centenas de contos, que desviou de contas particulares de clientes e depositantes dessa instituição de crédito, a suspensão de eficácia desse acto expulsivo — com a sua consequente manutenção ao serviço — repercutir-se-ia de forma altamente negativa e perturbadora na credibilidade, na boa imagem pública e no eficaz e regular funcionamento da entidade sancionadora, a qual, de resto, funciona legal-

mente como Caixa Geral do Tesouro, apresentando-se, por conseguinte, tal suspensão, como gravemente lesiva do interesse público.

4 — À conclusão anterior não obsta a circunstância de o empregado demitido não haver sido preventivamente suspenso no decurso do processo disciplinar, por se haver considerado não haver inconveniência para o apuramento da verdade dos factos a continuação do arguido ao serviço.

Recurso n.º 31 541, em que são recorrente Maria Albertina Ferreira Martins Leitão Pereira e recorrido o conselho de administração da Caixa Geral de Depósitos. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Ferreira de Almeida.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Maria Albertina Ferreira Martins Leitão Pereira, residente na Rua do Vimeiro, 32, Porto, deduziu no Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) do Porto incidente de suspensão de eficácia do «despacho do conselho de administração da Caixa Geral de Depósitos (CGD), datado de 26 de Maio de 1992, que aplicou à requerente a pena disciplinar de demissão».

Alegou, para tanto, e resumidamente o seguinte:

«[. . .] não sendo desde já suspensa a eficácia do despacho em causa resultarão para a requerente prejuízos irreparáveis, a saber:

O agregado familiar da requerente é composto por, além dela, seu marido e duas filhas menores de 12 e 5 anos, sendo os vencimentos do casal a sua única fonte de rendimento;

Auferindo o marido a retribuição variável líquida mensal de cerca de 158 000$ e a requerente, enquanto funcionária da CGD, a de 161 895$ mensais;

Sendo certo que a requerente apenas auferia mensalmente a quantia líquida de 13 336$ em virtude dos descontos a que procedia;

Entre esses descontos destaca-se o de cerca de 86 000$ de prestação mensal de um empréstimo contraído para aquisição de casa própria, ao abrigo do crédito bonificado concedido aos funcionários da CGD;

Ora, executando-se o despacho cuja suspensão se pretende, a requerente perderá todas as regalias que possuía enquanto funcionária, nomeadamente a de bonificação do crédito, passando a sua prestação para cerca de 150 000$ mensais, o que passaria a absorver a totalidade do rendimento do casal;

Bem como perderia a assistência médica, o que no seu caso é por demais dramático e irreparável, na medida em que a sua filha de 5 anos nasceu prematura, com graves deficiências renais que exigem permanente acompanhamento médico, até agora efectuado nos Serviços Médicos-Sociais da CGD;

Tudo isto determinará ainda, com toda a certeza, o agravamento do estado de saúde psíquica da requerente, já por si debilitado, com consequências inopinadas e certamente irreparáveis;

A tudo isto acresce que a requerente tem estado sempre ao serviço da CGD na sua filial do Porto, não se vislumbrando que da suspensão do referido despacho advenha qualquer lesão para o interesse público, muito menos grave;

A requerente encontra-se desde a instauração do processo disciplinar, há cerca de oito meses, a prestar o seu serviço com normalidade e o respeito de colegas e superiores, não se afigurando que a continuação da sua prestação laboral perturbe a organização e o regular funcionamento do serviço;

Finalmente, a interposição do recurso contencioso é legal e ainda está em tempo [. . .]» *(sic)*.

2 — Respondeu a entidade requerida opondo-se ao deferimento da pretensão, pelas razões que, por forma abreviada, se enunciam:

«[. . .] os factos cometidos pela requerente [. . .] consubstanciam infracções disciplinares graves [. . .] caracterizadas, em síntese, na apropriação, para benefício próprio, de fundos de diversas contas de clientes da CGD, constituem, pela sua natureza, actos desonrosos, que inviabilizam, de forma absoluta e definitiva, a confiança que a relação laboral necessariamente pressupõe, impossibilitando, em consequência, a manutenção do vínculo funcional que ligava a ex-empregada à CGD;

O facto de a ex-empregada não ter sido suspensa do exercício de funções durante a instrução do processo disciplinar não contende com esta quebra de confiança, pois tal medida de natureza excepcional [. . .] só tem sido aplicada pela instituição quando a presença dos arguidos se revele inconveniente para a descoberta da verdade, o que não acontecia com o caso em apreço;

[. . .] a suspensão da execução da pena de demissão [. . .] afectaria gravemente a imagem, o prestígio e a dignidade da CGD como instituto de crédito do Estado; e, [. . .] constituiria factor de perturbação no funcionamento dos serviços e diminuiria a confiança que a instituição merece aos seus clientes e ao público em geral [. . .];

[. . .] O prosseguimento da execução do acto impõe-se por razões de grande urgência para a realização do interesse público [. . .]; por outro lado;

[. . .] Os fundamentos alegados pela requerente no sentido de justificarem a suspensão do acto são todos eles irrelevantes, porquanto inevitável se torna que a demissão de qualquer funcionário constitui sempre um acto gravemente prejudicial para ele próprio e para a sua família;

Mas trata-se de interesses particulares que a própria [. . .] requerente deveria ter acautelado e que são de natureza totalmente diferente do interesse público que se pretende proteger e que corresponde à defesa não só do prestígio e dignidade da instituição como do património daqueles que, confiando nessa instituição, lhe entregam os seus dinheiros [. . .];

Verifica-se que resultam fortes indícios de ilegalidade de interposição do recurso para a qual se invoca a violação da lei que não se menciona, além de outros vícios que se não referem.»

3 — O M.mo Juiz daquele Tribunal deferiu o pedido e consequentemente decretou a pretendida suspensão com os seguintes fundamentos:

«[. . .] se é certo que a prática material das infracções disciplinares imputadas à requerente são de molde a constituir actos desonerosos que inviabilizam de forma absoluta e definitiva a confiança que o vínculo profissional pressupõe, impossibilitando em consequência a manutenção da relação laboral e desencadeando necessariamente uma pena de demissão, a verdade é que daí não resulta necessariamente

que a permanência do agente ao serviço vá perturbar a organização e o regular funcionamento do serviço;

Efectivamente, desde que se procedeu à instauração do processo disciplinar que a requerente, há cerca de oito meses, se encontra a prestar o seu serviço com a normalidade e o respeito de colegas e superiores; e, para além deste aspecto, há que salientar que no contacto com o exterior — com o público em geral — a actuação da requerente surge de uma forma impessoal, pouco personalizada, como um elemento a mais, entre muitos outros, ao serviço da instituição que serve, podendo-se afirmar despercebida da generalidade das pessoas que procuram os serviços da instituição, pelo que a permanência no emprego não se repercute nas relações entre a instituição e o público, cliente dos seus serviços; ou, se alguma repercussão ocorre, ela é tão ténue e imperceptível, insuficiente para se falar em dano merecedor de ser qualificado pela sua gravidade [. . .];

[. . .] da execução do acto resultam necessariamente prejuízos para a requerente, alguns deles susceptíveis de difícil reparação (educação das menores e acuido da requerente) [. . .] e não resultam fortes indícios de ilegalidade da interposição do recurso contencioso [. . .].»

4 — Inconformados com tal decisão, dela vieram interpor recurso jurisdicional para o STA o Ex.mo Procurador da República junto do TAC do Porto e o conselho de administração da CGD, no qual formulam as seguintes conclusões:

a) O Ex.mo Procurador da República:

«1.º Os prejuízos invocados pela requerente não são de considerar como de difícil reparação;

2.º A manutenção da requerente ao serviço causaria perturbação dos serviços da requerida e poria em causa a sua imagem perante o público, pelo que é de considerar determinante de grave dano para o interesse público;

3.º A douta decisão recorrida violou o disposto no artigo 76.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA)»;

b) O conselho de administração da CGD:

«1.ª Contrariamente ao decidido na sentença recorrida, a requerente, não provou, como lhe competia, a matéria factual prevista na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, porque:

a) Não existe qualquer nexo de causalidade adequada entre os factos articulados e admitidos pela sentença e os prováveis prejuízos referidos na disposição legal [. . .];

b) São totalmente reparáveis os prejuízos que advenham para a requerente da decisão do acto administrativo que a demitiu [. . .];

2.ª A suspensão determina grave lesão do interesse público; portanto, sempre teria o M.mo Juiz [. . .] de atentar nas circunstâncias concretas do caso *sub judice,* o que não fez, pelo que a sentença recorrida é nula por não ter tomado conhecimento de factos e circunstâncias essenciais à decisão;

3.ª A requerente apropriou-se de dinheiros de clientes da CGD que gastou em seu proveito. Trata-se de acto não apenas desonroso mas criminoso, que inviabiliza totalmente qualquer confiança na requerente, quebrando definitivamente os laços inerentes às relações laborais;

4.ª É por isso inadmissível manter ao serviço quem pela prática de crimes praticados no mesmo impossibilitou, para sempre, as relações laborais, sendo ao mesmo tempo injustamente posta em causa a autoridade institucional do recorrente;

5.ª Como ficaria desprotegido (a entender-se como inaplicável o n.º 2 do artigo 76.º), o património do Estado que é o da CGD, pela impossibilidade de se ressarcir dos prejuízos causados pelo indevido pagamento dos vencimentos a que não tem direito [. . .];

6.ª e 7.ª Do processo resultam fortes indícios da ilegalidade de interposição do recurso, ao contrário do que foi decidido pela sentença recorrida, que não tomou em consideração os factos a este respeito deduzidos pelo ora recorrente em sua resposta, enfermando a decisão recorrida de nova nulidade por tal motivo; na verdade, do processo disciplinar junto aos autos resulta inequivocamente a prática dos crimes que foram imputados à requerente;

8.ª Esta apenas alega no pedido de suspensão 'violação da lei' que não menciona e a existência de 'outros vícios' que não refere, o que bem demonstra que a requerente, com o presente processo, não tem qualquer outro objectivo que não seja continuar a apropriar-se do que lhe não pertence;

9.ª [. . .] conclui-se que a sentença, além de nula por não ter tomado conhecimento dos dois factos acima referidos e que não podia legitimamente ignorar, enferma de violação da lei, por errada interpretação do artigo 76.º, tanto quanto à aplicação dos factos como no entendimento do direito, razão porque deve a sentença recorrida ser anulada e, quando assim se não entenda, revogada, mantendo-se, em consequência, a eficácia do acto recorrido» *(sic).*

5 — E, nada obstando, cumpre apreciar com dispensa de vistos, face ao preceituado no n.º 3 do artigo 78.º da LPTA, aplicável *ex vi* do n.º 2 do artigo 113.º do mesmo diploma.

6 — Há que principiar, segundo um critério de precedência lógica, por conhecer das nulidades da sentença de 1.ª instância invocadas pela entidade ora recorrente, as quais — ainda que tal não haja sido expressamente por si declarado — só poderiam ser abstractamente subsumíveis na causa de nulidade contemplada na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil: «quando o juiz deixe de pronunciar-se sobre questões que devesse apreciar».

O preceito da lei é claro ao exigir a omissão de pronúncia sobre «questões» submetidas ao escrutínio judicial e não sobre meros argumentos, fundamentos ou motivos produzidos pela parte alegante (cf., neste sentido, e entre muitos outros, os Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça de 2 de Julho de 1974 e de 6 de Janeiro de 1977, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.os 239, p. 168, e 263, p. 187, respectivamente.

Na óptica da recorrente, a decisão do Sr. Juiz do TAC não se teria debruçado sobre os considerandos por si expendidos e conducentes, em seu entender, à inverificação dos requisitos negativos das alíneas *b*) e *c*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA. Ora, o certo é que — sem embargo de uma certa parcimónia argumentativa — a sentença recorrida se pronunciou especificamente sobre essas duas questões, concluindo positivamente pela ocorrência de tais requisitos; e, para tal, não tinha que escalpelizar cada um dos motivos excludentes enunciados pela entidade administrativa requerida no respectivo articulado de resposta.

Ainda que assim não fosse — como é — a verdade é que a recorrente acabou por não especificar ou concretizar nas conclusões da sua alegação para o STA «os factos e circunstâncias essenciais à decisão» cujo conhecimento a decisão *sub judice* haja omitido ou preterido, limitando-se a remeter genericamente para a matéria ale-

gada. Certo é, por seu turno, que, no que concerne ao requisito da alínea *c*), os argumentos invocados — omissão pela requerente da providência da indicação da lei violada em sede de recurso contencioso — não contende com a legalidade ou ilegalidade da interposição do recurso mas sim e apenas com a respectiva procedência ou improcedência.

Improcedem, por conseguinte, as invocadas nulidades da sentença por omissão de pronúncia.

Posto isto, há que analisar da correcção do decidido no que respeita à verificação dos aludidos requisitos.

7 — Encontram-se documentalmente adquiridos nos autos os seguintes factos:

a) Por despacho datado de 26 de Maio de 1992 foi, na sequência de processo disciplinar, aplicada pelo conselho de administração da CGD à requerente Maria Albertina F. M. Leitão Pereira, na qualidade de empregada dessa instituição, a pena disciplinar de demissão (cf. doc. de fl. 5);

b) Da respectiva acusação, cujos factos foram todos dados como provados no relatório final elaborado pelo instrutor daquele processo, constam, devidamente discriminados, diversos actos praticados pela arguida enquanto esteve colocada na agência de São Roque da Lameira, traduzidos na apropriação indevida e para benefício próprio de diversos fundos pertencentes a contas de clientes da Caixa (cf. docs. de fls. 8 a 27);

c) A requerente é casada e mãe de dois filhos menores;

d) Ao tempo do requerimento da presente providência a requerente auferia o vencimento ilíquido de 161 895$, o qual, por força de encargos bancários por si suportados — designadamente para efeitos de custeio de um empréstimo para habitação — ficara reduzido a 13 336$, enquanto que seu marido percebia o vencimento líquido mensal de 161 895$ (cf. doc. de fls. 31 e 32);

e) No processo disciplinar iniciado em 3 de Janeiro de 1992 não chegou a ser decretada a suspensão preventiva da arguida (cf. fls. 48 e segs. do processo instrutor apenso).

8 — É sabido que os requisitos contemplados nas alíneas *a*), *b*) e *c*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA são de verificação cumulativa necessária; basta pois a falta de um deles para que a providência não possa ser deferida.

É, por isso, indiferente a ordem de conhecimento dos mesmos.

Nos recursos agora em apreciação apenas o conselho de administração da CGD se insurge contra a decisão do Sr. Juiz *a quo* em considerar verificado o requisito da alínea *c*). Mas, diga-se desde já sem razão; com efeito, e como acima já se deixou realçado, o recorrente confunde «ilegalidade da interposição do recurso» com «ilegalidade do acto recorrido», mas a verdade é que a lei não exige um aventado *fumus boni juris* quanto à questão ou questões a decidir no recurso contencioso, exigindo tão-somente que do processo não resultem fortes indícios da «ilegalidade da interposição do recurso». Exigência que, na esteira do Prof. Freitas do Amaral, in *Direito Administrativo,* vol. IV, p. 317, deve ser interpretada como referente «às condições de interposição do recurso ou pressupostos processuais».

Na hipótese vertente, como tais indícios não existiam, bem se reconheceu por ter-se como verificado tal requisito.

9 — Resta-nos analisar os restantes requisitos: o requisito positivo da alínea *a*) e o requisito negativo da alínea *b*), ambos do citado n.º 1 do artigo 76.º, cuja verificação se encontra questionada e posta em crise em ambos os recursos.

Comecemos pelo requisito negativo.

Exige a lei que a suspensão da execução imediata no acto «não determine grave lesão do interesse público».

Conforme se decidiu, entre muitos outros, no Acórdão desta Secção de 10 de Novembro de 1992, in recurso n.º 31 265 «no meio processual acessório que é o incidente de suspensão de eficácia encontra-se vedado ao juiz apreciar a realidade ou a verosimilhança dos pressupostos do acto administrativo cuja suspensão de eficácia se requer; é o que postula o princípio da presunção de legalidade da actuação administrativa com o consequente privilégio de execução prévia».

Haverá assim que partir do princípio de que a recorrida se apropriou, de modo ilícito, para benefício próprio, das quantias pecuniárias relatadas na acusação e que somadas importam em várias centenas de contos; isto bem sabendo que tais quantias lhe não pertenciam, pois que se encontravam depositadas em contas particulares dos clientes daquela instituição bancária. Instituição esta que, diga-se de passagem, é uma das mais destacadas do País, até porque funciona legalmente, como é sabido, como Caixa Geral do Tesouro.

E tais comportamentos são, sem dúvida, passíveis de responsabilidade criminal, apresentando-se aos olhos da opinião pública como particularmente atentatórios do prestígio dessa entidade bancária e como altamente lesivos da confiança que a mesma deve merecer aos seus depositantes e clientes, designadamente quanto à regularidade e à incolumidade das respectivas contas. E revelam, além disso, com forte dose de segurança, um manifesto propósito doloso que se não confunde com meros erros de conduta funcional de carácter inexpressivo e esporádico; basta ler a peça acusatória do processo disciplinar para logo se descortinar o artificioso e laborioso «processo engendrado pela recorrida para fazer reverter em seu proveito quantias em dinheiro que bem sabia não lhe pertencerem».

Assim sendo, a permanência da requerente ao serviço, para além de potenciadora de eventuais recidivas e da descrença na eficácia do poder disciplinar é, sem dúvida, propiciadora de reflexos negativos para a credibilidade e para a boa imagem pública da entidade sancionadora, revelando-se, deste modo, como patentemente perturbadora do seu regular e eficaz funcionamento.

Nem se diga em contrário que tais perigos não existem no caso concreto — como alega a ora recorrida —, já que esta permaneceu ao serviço, no decurso da instrução do processo disciplinar. É que a suspensão preventiva não é uma medida de carácter automático ou obrigatoriamente decorrente da instauração desse processo, mas antes uma faculdade que a lei confere às entidades hierarquicamente superiores; medida pois de natureza facultativa e que, para além de uma vertente de carácter funcional — inconveniência para o serviço na permanência do arguido em funções — possui também uma vertente de carácter processual — inconveniência para o apuramento da verdade mantendo essa permanência — cf., neste sentido, o artigo 54.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, comentado pelo Dr. M. L. Henriques, in *Procedimento Disciplinar,* 2.ª ed., p. 157 v.º Assim sendo, o não

uso pela entidade sancionadora de tal medida significa apenas que — no decurso da instrução — não a julgou necessária por qualquer dos citados motivos, ou desejável em termos de oportunidade, não podendo daí retirar-se qualquer ilação no sentido de que também após a aplicação da medida de carácter expulsivo — consequente ao apuramento dos factos disciplinarmente relevantes — não se vislumbrara qualquer inconveniência na continuação da arguida em funções.

A imagem da instituição perante o público e a confiança e o prestígio que a mesma deve merecer perante a comunidade poderiam sair seriamente afectados com tal continuidade. E nem se argumente — como o faz a decisão *sub judice* — que a actividade da funcionária punida se diluiria no conjunto da actividade dos demais funcionários já que, face à existência de diversos lesados com a sua conduta, esta sem dúvida que foi devidamente publicitada, quer junto dos clientes quer junto dos colegas de serviço, que não deixariam por certo de se interrogar acerca da inocuidade dos efeitos da aplicação de tal medida face à gravidade dos factos apurados; repercussão negativa esta que não ficaria sensivelmente diminuída pela circunstância de a arguida já não prestar agora serviço na mesma agência onde cometera os factos disciplinarmente punidos, face à celeridade divulgatória que normalmente acompanha as situações congéneres.

A hipótese em apreço traduz, aliás, uma daquelas situações típicas em que a eventual suspensão da execução do acto se apresenta como gravemente lesiva do interesse público. Isto mediante a formulação de «um juízo de prognose eminentemente técnico» para utilizar a expressão do Dr. Cláudio Monteiro, in *Suspensão da Eficácia de Actos Administrativos de Conteúdo Negativo,* ed. AAFDL-1990, p. 45, para quem «[. . .] a suspensão [. . .] determinará grave lesão do interesse público se, vindo a improceder a pretensão do particular no processo principal, for já impossível ou inútil a satisfação do interesse público que o acto entretanto suspenso se propunha realizar».

Em suma: contra o que foi decidido em 1.ª instância, não se encontra preenchido o requisito negativo contemplado na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA. Cf., neste sentido, e em hipótese similar respeitante a funcionário da CGD disciplinarmente sancionado, o Acórdão desta Secção de 13 de Fevereiro de 1990, in recurso n.º 28 056.

E, assim sendo, jamais a pretensão da requerente poderia obter deferimento.

10 — E, julgando-se, como se julga, inverificado o requisito da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, prejudicado fica o conhecimento da verificação ou inverificação do requisito da alínea *a*) do mesmo preceito.

11 — Em face do exposto, concedem provimento a ambos os recursos, revogam a decisão recorrida e, consequentemente, indeferem o pedido de suspensão de eficácia formulado pela requerente Maria Albertina F. M. Leitão.

Custas pela requerente, com a taxa de justiça de 10 000$, no TAC, e de 15 000$, no STA, e procuradoria de 8000$, também no STA.

Lisboa, 12 de Janeiro de 1993. — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *Amaro Farinha Ribeiras.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 12 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Execução de sentença. Intimação para a passagem de certidão.

Doutrina que dimana da decisão:

O processo de execução de sentença de tribunal administrativo, disciplinado no artigo 96.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos e no Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, não é aplicável à sentença que tenha proferido intimação nos termos do n.º 1 do artigo 84.º daquele primeiro diploma.

Recurso n.º 31 586, em que são recorrente Elísio Pires da Rosa e recorrido o presidente da comissão instaladora da Administração Regional de Saúde de Faro. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gouveia e Melo.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Elísio Pires da Rosa, melhor identificado nos autos, vem recorrer para este Supremo Tribunal do despacho de fls. 13-15 do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, o qual, com base na inadmissibilidade legal do respectivo processo, lhe indeferiu o seu pedido de execução da sentença proferida no processo de intimação para a passagem de certidão em que fora requerente e requerido o presidente da comissão instaladora da Administração Regional de Saúde (ARS) de Faro, sentença na qual se ordenara àquela entidade a passagem, em certo prazo, da certidão nela referida.

Apresentou as suas alegações de fls. 17-21, nas quais de modo útil concluiu assim:

«Nos termos do artigo 96.º da LPTA, o não cumprimento da intimação importa responsabilidade civil, disciplinar e criminal, nos termos do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

E tal responsabilidade é ressalvada quando existe acordo ou por declaração judicial, por considerada justificada por causa legítima.

Logo, constitui um pressuposto de efectivação dessa responsabilidade a declaração de inexistência de causa legítima de inexecução através do meio processual usado pelo recorrente e que a sentença indeferiu.

Termos em que esta deve ser revogada por violação dos artigos 84.º, n.º 2, e 96.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) e 5.º e 11.º daquele Decreto-Lei n.º 256-A/77.

Neste Supremo Tribunal, o Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) emitiu o seu parecer de fl. 30, no sentido do improvimento do recurso, abonando-se nos fundamentos da própria sentença impugnada e do parecer do MP elaborado na 1.ª instância.

Cumpre decidir.

Conforme resulta do processo principal e do presente apenso, requerida a intimação, por petição entrada em 3 de Outubro de 1991, do presidente da comissão instaladora da ARS de Faro, para que fosse passada ao ora recorrente certa certidão, ali melhor identificada, foi afinal, depois de ouvida a autoridade requerida, proferida a sen-

tença de fls. 22-24 do processo principal no qual o M.mo Juiz intimou aquela autoridade a que no prazo de 10 dias passasse a aludida certidão (sentença de 15 de Novembro de 1991).

Em 9 de Outubro de 1992, por apenso àquele processo, veio o ora recorrente, ao abrigo do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, requerer ao tribunal *a quo* a declaração de inexistência de causa legítima de inexecução da já aludida sentença intimatória, alegando, em resumo, que a autoridade requerida ainda não cumprira integralmente essa sentença, não havendo por outro lado qualquer causa legítima de inexecução da mesma.

Foi então proferido o despacho de fls. 13-15 — ora recorrido — que indeferiu tal pedido com o fundamento, em resumo, de o processo de execução de sentença de tribunal administrativo previsto no Decreto-Lei n.º 256-A/77 não ser aplicável para o efeito de se obter o cumprimento de decisão judicial de intimação proferida ao abrigo do artigo 84.º, n.º 1, da LPTA, pois tal inadimplemento, a ter ele lugar, faria incorrer apenas a autoridade intimada em responsabilidade civil, disciplinar e criminal.

Julgamos semelhante decisão isenta de qualquer censura.

Na verdade, o processo de execução de sentença regulado no Decreto-Lei n.º 256-A/77 pressupõe que a sentença seja proferida em *recurso de anulação,* onde a reintegração da ordem jurídica violada se efectiva de modo *indirecto,* já que exige da autoridade administrativa — uma vez anulado contenciosamente o acto que o interessado impugnara —, um conjunto de operações com vista a que seja reconstituída a situação actual hipotética existente se não fora a prática do acto viciado.

Daí a necessidade da previsão legal de um processo judicial de execução da sentença, com vista a garantir o exacto cumprimento do julgado em caso de inércia da Administração em cumpri-lo ou em cumpri-lo de modo incompleto ou defeituoso, pois, não fora isso, ficaria o interessado desprovido de um direito efectivo e real de impugnação, o qual não passaria de um meio platónico de garantia.

Mas se, diferentemente, passarmos do contencioso de anulação que, como é sabido, integra a grande massa de processos nos tribunais administrativos, para os meios de *jurisdição plena,* também da sua competência, a situação muda de figura.

Aqui, a reintegração da ordem jurídica violada resulta directamente da sentença respectiva, a qual define para o *caso concreto* o próprio *conteúdo* da relação jurídico-administrativa em causa, não deixando qualquer espaço à autoridade administrativa, que a tem de executar nos seus precisos termos.

Ora, os tribunais administrativos não dispõem de quaisquer meios de coacção directa daquela entidade para o efeito de a levarem ao cumprimento das suas decisões em tal domínio, já que a garantia desse cumprimento só pode repousar nos efeitos que a lei geral liga ao incumprimento das decisões dos tribunais que, uma vez transitadas, vinculam tanto a Administração Pública como os particulares: efeitos de responsabilidade civil, disciplinar e até criminal (desobediência).

No caso que nos ocupa, a sentença, cuja execução judicial o ora recorrente pretendia através do processo contemplado no Decreto-Lei n.º 256-A/77, fora proferida em providência de intimação prevista nos artigos 82.º e segs. da LPTA, tendo aquela ordenado à autoridade requerida a passagem de certidão nos termos em que o requerente — ora recorrente — pretendia, e fixado o respectivo prazo (10 dias).

Terminou assim tal processo com uma injunção, uma ordem, dirigida à autoridade administrativa requerida, que definiu assim o conteúdo do comportamento a levar a cabo pela Administração.

Trata-se, pois, de uma providência que se integra nos meios processuais de jurisdição plena, cujas decisões, como se viu, só pelos meios legais gerais são garantidas.

E é precisamente esse princípio que se encontra explicitado no n.º 2 do artigo 84.º da LPTA, segundo o qual «o não cumprimento da intimação importa responsabilidade civil, disciplinar e criminal, nos termos do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho». A referência, que nele se faz, ao artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, não significa que se remeta para o meio de execução das sentenças administrativas no mesmo previsto, mas apenas para os efeitos da inexecução daquelas.

E que esse é o sentido da remissão, resulta do artigo 96.º daquela mesma LPTA, onde, no seu n.º 1, ao estabelecer-se o prazo dentro do qual os interessados podem requerer a execução do julgado em caso de inércia da Administração, se alude apenas à «[. . .] sentença que anule acto administrativo».

Mais não é preciso, pois, no sentido da demonstração do bem fundado do despacho ora recorrido, o qual, como se disse, não merece qualquer censura.

Aliás, em sentido paralelo ao agora perfilhado decidiu já o Acórdão deste Supremo Tribunal de 15 de Dezembro de 1992, recurso n.º 31 288, que teve como relator o do presente.

Termos em que se nega provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com taxa de justiça de 15 000$ e procuradoria de 5000$.

Lisboa, 12 de Janeiro de 1992. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *António Fernando Samagaio* — *João Vaz Rebordão.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 14 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Reforma agrária. Legitimidade activa. Unidades colectivas de produção e sociedades cooperativas agrícolas.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — São sujeitos diferentes, localizados em sectores distintos, uma unidade colectiva de produção (sector público autogerido) e uma sociedade cooperativa agrícola (sector cooperativo).

2 — Tendo exclusivamente a unidade colectiva de produção ocupado prédio rústico, objecto de reserva pelos despachos impugnados, e por isso a posse útil dos mesmos, além de intervenção nos processos graciosos, por falta de um interesse directo, pessoal e legítimo estão as so-

ciedades cooperativas agrícolas recorrentes carecidas de legitimidade activa para o recurso.

3 — O que acarreta a sua rejeição.

Recurso n.º 18 768, em que são recorrentes Unidade Colectiva de Produção Margem Esquerda, Cooperativa de Produção Agro-Pecuária, S. C. A. R. L., e a Unidade Colectiva Flor do Alentejo, Sociedade Cooperativa Agro-Pecuária, S. C. A. R. L., e recorridos o Secretário de Estado da Estruturação Agrária, Sixto Vasques Moreno e outros. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

A Unidade Colectiva de Produção (UCP) Margem Esquerda, Cooperativa de Produção Agro-Pecuária, S. C. A. R. L., com sede em Serpa e a Unidade Colectiva Flor do Alentejo, Sociedade Cooperativa Agro-Pecuária, S. C. A. R. L., com sede em Vale de Vargo, interpõem recurso contencioso contra seis despachos do Secretário de Estado da Estruturação Agrária, de 10 de Novembro de 1982.

Na petição complementada pelas alegações imputam aos actos impugnados diversos vícios de violação de lei e de forma, assim concluindo, discriminando os recorridos particulares:

I — Sixto:

a) O despacho que lhe concerne violou o artigo 26.º da Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro, já que concedeu a ele mais de 70 000 pontos.

b) E no que respeita à indicação de hectares, não explicitou o tipo de solo, pelo que violou o n.º 1, alínea *b*), do artigo 29.º da Lei n.º 77/77, e bem assim incorreu em vício de forma (n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho).

c) Por tudo isto, é nulo.

II — Mateus:

d) O despacho que lhe respeita violou o artigo 32.º da Lei n.º 77/77 e enferma de vício de forma (n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77), já que nele não foi apreciada a eficácia da doação do prédio «Herdade Vale de Ervanços».

III — Matilde:

e) O despacho que se lhe refere igualmente violou o artigo 32.º da Lei n.º 77/77 e incorreu em vício de forma por não ter sido feita a proposta prevista e exigida no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 81/78, faltando-lhe, assim, fundamentação imprescindível (n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77).

IV — Encarnação:

f) O despacho que lhe concerne enferma dos mesmos vícios do relativo à recorrida Matilde.

V — Maria Vasques:

g) Do mesmo passo, o despacho a esta recorrida relativo enferma dos mesmos vícios dos aludidos nos n.os III e IV.

VI — Maria Antónia:

h) Também o despacho que lhe concerne encontra-se ferido dos vícios constantes dos n.os III e IV.

Só estes seis recorridos particulares contra-alegaram no sentido da ilegitimidade das recorrentes por não deterem a posse útil dos prédios rústicos dos recorridos, nem foram chamados a intervir no processo administrativo, donde resulta a falta de interesse directo, pessoal e legítimo em recorrer. Além disso os despachos foram proferidos em consonância com a lei.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido do provimento do recurso dada a ocorrência de vícios de violação e de forma.

Factos assentes:

a) O recorrido particular Sixto Vasques Moreno e esposa Isabel D'Assunção de Almeida Janeiro possuíam o património fundiário constituído pelos prédios rústicos constantes da informação de 1 de Setembro de 1981 da Direcção-Geral de Agricultura do Alentejo, de pp. 137 a 140 do 2.º apenso, aqui dada por reproduzida.

b) Nessa informação foi exarado o despacho de 23 de Dezembro de 1981, a fl. 140, que diz: «À Direcção Regional de Agricultura do Alentejo (DRAA) para organizar o processo nos termos dos artigos 9.º e segs. do Decreto-Lei n.º 81/78, de 29 de Abril».

c) Em 9 de Dezembro de 1982 o Sixto requereu ao Secretário de Estado da Estruturação Agrária a restituição das propriedades, bem como todas as máquinas, alfaias e gados em poder dos ocupantes e que faziam parte do seu património fundiário e que tinham sido ocupadas em Outubro de 1975 (requerimento de fls. 141 e 142 do 2.º apenso, aqui reproduzidos).

d) O Sector de Gestão e Estruturação Fundiária (SGEF) de Beja prestou em 24 de Março de 1982 a informação fundiária de fls. 151 a 155 do 2.º apenso, respeitante ao património fundiário do recorrido Sixto, assim concluindo:

«Proprietário:

Área total — 285,9580 ha;

Pontuação — 54 843,7959 pontos.

Rendeiro:

Área total — 384,4904 ha;

Pontuação — 78 722,4959 pontos.»

e) O Gabinete Jurídico da DRAA elaborou a informação n.º 84/82-BC, de 9 de Junho de 1982, de fls. 183 a 185 do 2.º apenso, aqui reproduzida, em que propõe que seja atribuída ao Sixto uma área de reserva equivalente a 70 000 pontos, majorada até 30 % de pontuação, por forma que 54 543,7959 pontos integrem a reserva de propriedade e 36 456,2041 pontos integrem a reserva de exploração, devendo ser demarcada por ordem de preferência nos prédios rústicos indicados no doc. de fl. 182.

f) O Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária (IGEF) elaborou a informação de fls. 193 a 195 do 2.º apenso em 3 de Novembro de 1982 em que se pronuncia pela atribuição ao Sixto de uma área de reserva nos termos propostos na informação aludida em *e*).

g) Naquela informação, a fl. 195, lavrou o Secretário de Estado da Estruturação Agrária em 10 de Novembro de 1982 este despacho:

«Atribuo a reserva proposta na informação n.º 84/82-BC pelos fundamentos nela constantes. Cumpra-se o artigo 95.º do Decreto-Lei n.º 81/78, de 29 de Abril.»

h) Pelos ofícios n.os 62 e 63, de 12 de Janeiro de 1983, de fls. 209 e 210, foi comunicado às direcções das UCP's Margem Esquerda e Flor do Alentejo a concessão da reserva de 91 000,00 pontos, correspondentes a 521,9796 ha a demarcar dos prédios rústicos que são indicados ao Sixto.

i) Em 13 de Janeiro de 1983, foi dada execução ao despacho do Secretário de Estado da Estruturação Agrária de 10 de Novembro de 1982 (actas de fls. 228 a 235 do 2.º apenso).

j) A recorrida Maria Vasques Moreno possuía o património fundiário constituído pelos prédios rústicos constantes da informação de 2 de Setembro de 1981 da DRAA, de fls. 20 a 22 do 3.º apenso, aqui dada por reproduzida.

l) Em 10 de Março de 1982, a recorrida Maria requereu ao Secretário de Estado da Estruturação Agrária a restituição das propriedades que lhe pertencem e que tinham sido ocupadas (requerimento de fls. 60 e 61 do 3.º apenso, dado por reproduzido).

m) Em 22 de Março de 1982, o SGEF de Beja prestou a informação fundiária de fls. 67 e 68 do 3.º apenso, assim concluindo:

«Área total — 274,2959 ha;

Pontuação total — 51 445,8709.

Observação — Os outros comproprietários são: Maria Antónia Pereira Borges Moreno, Mateus Vasques Moreno, Matilde Vasques Moreno, Sixto Vasques Moreno e Encarnação Vasques Moreno, na proporção de um sexto cada.»

n) O Gabinete Jurídico da DRAA elaborou a informação n.º 69/82-BC, de 9 de Junho de 1982, de fls. 78 e 79 do 3.º apenso, aqui reproduzida, em que propõe que seja atribuída à Maria V. Moreno uma área de reserva equivalente a 35 000 pontos, acrescida da área que a requerente, à data da ocupação, explorava directamente, ou seja, mais 16 816,1209 pontos, a ser demarcada no património da sua pertença.

o) O IGEF elaborou em 29 de Outubro de 1982 a informação n.º 181/CPR/82, de fls. 100 a 102, dada por reproduzida, em que se pronuncia pela entrega à Maria V. Moreno de uma reserva, nos termos propostos na informação referida em *n*).

p) Naquela informação o SEEA lavrou em 10 de Novembro de 1982, a fl. 102, este despacho:

«Atribuo a reserva proposta na informação n.º 69/82-BC pelos fundamentos nele constantes. Cumpra-se o artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 81/78, de 29 de Abril.»

q) Pelos ofícios n.os 52 e 53, de 12 de Janeiro de 1983, do SGEF, de fls. 105 e 106 do 3.º apenso, foi comunicado às direcções das UCP's Margem Esquerda e Flor do Alentejo a concessão da reserva de 51 445,8639 pontos correspondentes a 274,2655 ha, à Maria V. Moreno, a declarar nos prédios rústicos que são indicados.

r) Em 13 de Janeiro de 1983, foi dada execução ao despacho de 10 de Novembro de 1982 do SEEA (actas de fls. 107 a 114 do 3.º apenso).

s) A recorrida Maria Antónia Pereira Borges Moreno possuía o património fundiário constante da informação de 1 de Setembro de 1981 do SGEFB de Beja, de fls. 5 e 6 do 1.º apenso, dada por reproduzida.

t) Em 9 de Março de 1982, a recorrida M. Antónia requereu ao Secretário de Estado da Estruturação Agrária a restituição das propriedades que se encontram na posse dos ocupantes — requerimento de fl. 71 do 1.º apenso, aqui reproduzido.

U) O SGEF de Beja prestou em 22 de Março de 1982 a informação fundiária de fl. 81 a 85 do apenso, respeitante ao património fundiário da recorrida M. Antónia, assim concluindo:

«Área total — 295,8155 ha;

Pontuação total — 67 372,6619 pontos.»

v) O Gabinete Jurídico da DRAA prestou em 9 de Junho de 1992 a informação n.º 83/82-BC, de fls. 91 a 93 do 1.º apenso, dada por reproduzida, em que propõe que seja atribuída a esta recorrida uma área de reserva equivalente a 67 372,6619 pontos.

x) O IGEF elaborou em 29 de Outubro de 1982 a informação n.º 182/CPR/82, de fls. 109 a 111 do 1.º apenso, dada por reproduzida, em que se pronuncia pela atribuição à M. Antónia de uma área de reserva, nos termos propostos na informação referida em V).

z) Naquela informação, a fl. 111, lavrou o SEEA em 10 de Novembro de 1982 este despacho:

«Sem prejuízo de junção ao processo do documento referido em III, n.os 1 e 2, desta informação, atribuo a reserva proposta na informação n.º 83/82-BC pelos fundamentos nela constantes. Cumpra-se o artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 81/78, de 29 de Abril.»

*a*1) Pelo ofício n.º 56, de 12 de Janeiro de 1983, foi comunicado à direcção de UCP Margem Esquerda a concessão da reserva de 16 796, 1155 pontos, correspondentes a 164,4155 ha.

*b*1) Em 13 de Janeiro de 1983, foi dado cumprimento ao despacho do Secretário de Estado da Estruturação Agrária de 10 de Novembro de 1982 (actos de fls. 138 a 141 do 1.º apenso).

*c*1) A DRAA prestou em 1 de Setembro de 1991 a informação de fls. 4 a 6 do 4.º apenso sobre o património fundiário da recorrida Matilde Vasques Moreno, dada por reproduzida.

*d*1) A recorrente Matilde requereu em Março de 1982 ao Secretário de Estado de Estruturação Agrária a restituição das propriedades (requerimento de fls. 44 e 45 do 4.º apenso, dado por reproduzido).

*e*1) O SGEF de Beja prestou em 22 de Março de 1982 a informação fundiária, de fls. 51 e 52 do 4.º apenso, dada por reproduzida, onde conclui:

«Área total — 270,0459 ha;

Pontuação total — 49 655,1209 pontos.»

*f*1) O Gabinete Jurídico da DRAA elaborou a informação n.º 70/82-BC, de 9 de Junho de 1982, de fls. 58 e 59 do 4.º apenso, dada por reproduzida, onde propõe que à recorrente Matilde seja atribuída uma área de reserva equivalente a 35 000 pontos, acrescida da área que a requerente explorava directamente à data da ocupação, ou seja mais 16 816,1209 pontos.

*g*1) O IGEF lavrou a informação n.º 180/CPR/82, de 29 de Outubro de 1982, de fls. 79 a 81 do 4.º apenso, dada por reproduzida, em que se pronuncia pela atribuição à recorrente Matilde de uma reserva, nos termos propostos na informação aludida em *f*1).

*h*1) Naquela informação lavrou o SEEF o seguinte despacho de 10 de Novembro de 1982, a fl. 81 do 4.º apenso:

«Atribuo a reserva proposta na informação n.º 70/82-BC pelos fundamentos nela constantes. Cumpra-se o artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 81/78, de 29 de Abril.»

*i*1) Pelos ofícios n.º 60 e 61, de 12 de Janeiro de 1983, de fls. 84 e 85, foi dado conhecimento às direcções das UCP's Margem Esquerda e Flor do Alentejo da concessão da reserva de 49 655,12 pontos, correspondentes a 270,0459 ha, à recorrente Matilde.

*j*1) Em 13 de Janeiro de 1983, foi dado cumprimento aquele despacho (actas de fls. 86 a 93).

*l*1) A DRAA prestou a informação de 1 de Setembro de 1981, de fls. 3 e 4 do 5.º apenso, sobre o património fundiário de Encarnação Vasques Moreno, em que conclui:

«Área total de proprietário — 110,1050 ha;

Pontuação — 27 276,6250 pontos.

Área total do comproprietário — 164,4055 ha;

Pontuação 16 816,1208 pontos.»

*m*1) A recorrente Encarnação requereu em 10 de Março de 1982 ao SEEF a restituição das propriedades ocupadas (requerimento de fl. 45 do 5.º apenso).

*n*1) O SGEF de Beja prestou em 22 de Março de 1982 a informação fundiária de fls. 51 e 52 do 5.º apenso, em que conclui:

Área total — 274,5209 ha;

Pontuação — 44 092,7459 pontos.»

*o*1) O Gabinete Jurídico da DRAA produziu a informação n.º 68/82-BC, de 9 de Junho de 1982, em que propõe a atribuição à Encarnação de uma área de reserva de 35 000 pontos acrescida da área que a requerente explorava directamente à data da ocupação, ou seja, mais 16 816,1209 pontos, dada por reproduzida.

*p*1) O IGEF elaborou a informação n.º 183/CPR/82, de 29 de Outubro de 1982, de fls. 87 a 89 do 5.º apenso, dada por reproduzida, em que conclui pela atribuição à Encarnação de uma reserva de propriedade nos termos propostos na informação n.º 68/82-BC.

*q*1) Nessa informação, a fl. 89, lavrou o SEEF em 10 de Novembro de 1982 o seguinte despacho:

«Atribuo a reserva proposta na informação n.º 62/82-BC pelos fundamentos nela constantes. Cumpra-se o artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 81/78, de 29 de Abril.»

*r*1) Pelos ofícios n.º 58 e 59 de fls. 91 e 92 do 5.º apenso, datados de 11 de Janeiro de 1983, foi dado conhecimento às direcções das UCP's Margem Esquerda e Flor do Alentejo da concessão da reserva de 44 092,745 pontos, correspondentes a 274 5155 ha à Encarnação.

*s*1) Em 13 de Janeiro de 1989, processou-se a entrega da reserva à Encarnação (actas de fls. 94 a 101).

*t*1) O SGEF de Beja elaborou a informação de fls. 12 a 17 do 6.º processo apenso sobre o património fundiário do recorrente Mateus Vasques Moreno, que totalizava:

«Área total do proprietário — 139,6625 ha;

Pontuação — 53 531,1250 pontos;

Área total do comproprietário — 164,4055 ha;

Pontuação — 16 816,1208 pontos;

Área total doada — 188,0500 ha;

Pontuação — 40 015,0000 pontos.»

*u*1) O recorrente Mateus requereu ao SEEF a restituição das propriedades ocupadas (requerimento de fl. 113, aqui reproduzido).

*v*1) O SGEF de Beja prestou a informação fundiária de fls. 127 a 132 do 6.º apenso, dada por reproduzida, em 23 de Março de 1983, em que indica como área total do recorrente Mateus 492,1280 ha e pontuação total de 110 086,9959 pontos.

*x*1) O Gabinete Jurídico da DRAA elaborou a informação n.º 85/82-BC, de 14 de Junho de 1982, de fls. 139 e 140 do 6.º apenso, dada por reproduzida, em que propõe seja atribuída ao Mateus uma área de reserva equivalente a 70 000 pontos, coincidente com a área que explorava directamente.

*z*1) O IGEF lavrou em 19 de Outubro de 1982 a informação n.º 167/CPR/82, de fls. 195 a 197 do 6.º apenso, dada por reproduzida, em que dá o parecer seguinte:

«1 — O SGEF de Beja deverá analisar o problema da doação e submetê-lo a despacho do Sr. Secretário de Estado da Estruturação Agrária.

2 — Deverá proceder-se à rectificação da tabela de equivalência de acordo com o proposto no nosso ofício n.º 185, de 3 de Junho de 1980.»

*a*2) O IGEF prestou a informação n.º 187/CPR/82, de 2 de Novembro de 1982, fls. 200 a 202 do 6.º apenso, dada por reproduzida, em que conclui:

«1 — Deverá ser analisada a eficácia da doação do prédio rústico Herdade Vale de Ervanços e ser submetida a despacho do Sr. Secretário de Estado da Estruturação Agrária.

2 — Não sendo porém a resolução da questão do número anterior necessária ao prosseguimento do processo de reserva de Mateus Vasques Moreno e esposa, uma vez que o prédio rústico em causa não é incluído no conjunto de prédios a entregar, poderá ser entregue aos requerentes uma reserva, nos termos do n.º III da informação n.º 85/82-BC.

3 — Deverão ser cumpridas as formalidades do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 81/78, de 29 de Abril.

4 — De acordo com o disposto no artigo 44.º da Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro, deverá ser declarada a utilidade pública da expropriação do restante património rústico.»

*b*2) Nesta informação lavrou o SEEF em 10 de Novembro de 1982, a fls. 202 do 6.º apenso, este despacho:

«Concordo com o exposto em III. Atribuo, assim, a reserva proposta na informação n.º 85/82-BC pelos fundamentos nela constantes. Cumpra-se o artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 81/78, de 29 de Abril.»

*c*2) Pelos ofícios n.ºs 54 e 55, de fls. 204 e 205 do 6.º apenso, foi comunicado às direcções das UCP's Margem Esquerda e Flor do Alentejo a concessão de uma reserva de 70 071,4950 pontos, correspondentes a 304,0780 ha.

*d*2) Em 13 de Janeiro de 1983, procedeu-se à entrega da reserva (actas de fls. 206 a 213).

*e*2) Em todos os seis processos graciosos as direcções das UCPś Margem Esquerda e Flor do Alentejo apresentaram contestação dirigida ao coordenador do SGEF de Beja, alegando a posse útil sobre os prédios rústicos objecto das reservas, pondo em causa a exploração directa pelos recorridos, quer os requisitos do n.º 3 do artigo 32.º da Lei n.º 77/77, nomeadamente, a dependência económica do rendimento das respectivas propriedades e ocupação na empresa agrícola respectiva, dizendo as mesmas que tudo se tratava de uma única unidade agrícola gerida alternadamente, quer pelo Sixto, quer pelo Mateus, sendo os restantes recorridos absentistas (fls. 102 a 104 do 1.º apenso, 173 a 178 do 2.º apenso, 87 a 92 do 3.º apenso, 68 a 73 do 4.º apenso, 72 a 77 do 5.º apenso e 183 a 188 do 6.º apenso, aqui dadas por reproduzidas).

Análise jurídica:

A primeira questão a decidir prende-se com a ilegitimidade activa dos recorrentes, alegadas pelos recorridos particulares, por não deterem aqueles a posse útil dos prédios rústicos dos recorridos e nem terem sido sequer chamados a intervir no processo administrativo

pois nele só há referência às UCP's Margem Esquerda e Flor do Alentejo e nada se refere às UCP's Margem Esquerda, Cooperativa de Produção Agro-Pecuária, S. C. A. R. L., e Flor do Alentejo, Sociedade Cooperativa Agro-Pecuária, S. C. A. R. L., que são entidades distintas, integrando-se as primeiras no sector público auto-gerido e as segundas no sector cooperativo.

Decorre do exposto a falta de interesse directo, pessoal e legítimo em recorrer.

Decorre da análise dos seis processos instrutores e deste próprio processo que todas as referências são feitas às UCP's Margem Esquerda e Flor do Alentejo. Nenhuma referência é feita às UCP's Margem Esquerda, Cooperativa de Produção Agro-Pecuária, S. C. A. R. L., e Flor do Alentejo, Sociedade Cooperativa Agro-Pecuária, S. C. A. R. L., sendo as referências feitas nas diversas peças processuais às direcções das UCP's Margem Esquerda e Flor do Alentejo.

Ora, como se diz no Acórdão deste STA de 17 de Fevereiro de 1983, recurso n.º 15 502, trata-se de sujeitos diferentes, localizados até em sectores distintos: o sector público autogerido e o sector cooperativo (artigo 89.º da Constituição, redacção de 1976).

Os serviços estaduais sabiam que as herdades dos recorridos particulares estavam ocupadas por colectivos de trabalhadores integrados no sector público auto-gerido, reconhecido para efeitos de créditos agrícolas e afins e por isso sempre se dirigiam às direcções das UCP's Margem Esquerda e Flor do Alentejo (v., a título exemplificativo, fls. 3, 4, 5, 69 v.º, 81, 82, 95, 102 a 104, 105, 112 e 138 do 1.º apenso, o mesmo acontecendo nos restantes cinco apensos) e foram estas que contestaram e alegaram deter a posse útil das herdades ocupadas, em todos esses processos.

Às recorrentes, sociedades cooperativas anónimas de responsabilidade limitada, nunca os serviços estaduais se lhes dirigiram, por certamente desconhecerem a sua existência. Como avançam os recorridos particulares a sua constituição deve ter ocorrido alguns anos após a ocupação dos prédios rústicos em causa.

Sendo assim, a intervenção destas sociedades cooperativas é espúria, pois elas não são sujeitos da relação jurídica-administrativa subjacente, já que não detiveram a posse útil daqueles prédios nem tiveram qualquer intervenção nos processos graciosos apensos.

Constitui jurisprudência corrente a doutrina de que, no contencioso administrativo, a legitimidade activa é reconhecida ao titular de um interesse directo, pessoal e legítimo (artigos 821.º do Código Administrativo, 46.º do Regulamento do STA e 104.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos) — v. anotação de fl. 814 dos *Acórdãos Doutrinais,* n.º 366.

Deste modo a jurisprudência reiterada em sucessivos arestos deste STA de reconhecer legitimidade às unidades colectivas de produção para exercer o direito ao recurso contencioso relativamente aos actos administrativos que as atinjam, no âmbito da reforma agrária e com referência aos prédios que elas ocupam e exploram (Acórdãos de 27 de Janeiro de 1987, recurso n.º 18 065, de 7 de Junho de 1988, recurso n.º 22 806, e de 2 de Maio de 1989, recurso n.º 13 569), não lhes aproveita, já que as sociedades cooperativas, ora recorrentes, não foram as ocupantes e exploradoras dos prédios rústicos em relação aos quais foram atribuídas as reservas e por isso não possuem um

interesse directo, pessoal e legítimo no recurso, o que afasta a sua legitimidade activa.

A falta de legitimidade activa é circunstância que afecta o prosseguimento do recurso e determina a sua rejeição, nos termos do § 4.º do artigo 57.º do Regulamento do STA, obstando por isso ao conhecimento dos vícios alegados e de que enfermariam os actos recorridos.

Nestes termos e tudo considerando julga-se procedente a excepção da ilegitimidade activa das recorrentes e, em consequência, rejeita-se o recurso.

Custas pelas recorrentes, fixando-se a taxa de justiça em 8000$ e a procuradoria em 4000$ para cada uma.

Lisboa, 14 de Janeiro de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima — António José Ribeiro da Cunha.* — Estive presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 14 de Janeiro de 1994.

Assunto:

Processo contencioso. Execução de decisão anulatória.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O critério decisivo para a execução de decisão judicial anulatória de acto administrativo, é o da reconstituição da situação jurídica que, hipoteticamente, existiria, se não fora o acto anulado.

2 — Por isso, os actos de execução terão, ou não, efeitos rectroactivos, consoante o exija, ou não, a aplicação desse critério.

3 — Mesmo que o anterior acto tenha sido anulado por vício de forma e seja renovável, a renovação deve obedecer ao critério referido em 1 e 2, não podendo a Administração, contra essas regras, atribuir efeitos rectroactivos ao novo acto.

Recurso n.º 23 434-A, em que são recorrente Artur José Vieira de Mendonça Carvalho e recorrido o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Pires Machado.

Acordam na 1ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Artur José Vieira de Mendonça Carvalho, major de Intendência e Contabilidade da Força Aérea, residente em Lisboa, requer a declaração de inexistência de causa legítima de inexecução do Acórdão deste Supremo Tribunal de 8 de Novembro de 1990, que anulou o despacho de 27 de Maio de 1985, do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA), que determinara a passagem do requerente à situação de reserva compulsiva.

Fundamenta o pedido no facto de a entidade requerida não ter dado execução àquele julgado, no prazo de 30 dias a contar do respectivo trânsito, pelo que o requerente lhe solicitou, a 18 de Abril de 1991, essa execução; decorreram mais 60 dias sem que a execução tenha tido lugar. Entretanto, foi notificado de que iria ser submetido a apreciação do Conselho Superior de Disciplina da Força Aérea (CSDFA).

Indica, depois, as medidas que, no seu entender, representarão a execução do julgado.

Notificado para o efeito, o CMEFA não respondeu.

Foi recebido um ofício subscrito pelo director do pessoal do Comando do Pessoal da Força Aérea, dando conta de que o processo referente ao requerente fora enviado ao CSDFA, aguardando-se «a todo o momento» a sua conclusão.

Notificada da junção desse ofício, o requerente apresentou *réplica*, à cautela e para a hipótese de ser considerado como resposta, o ofício do director do pessoal. Aí sustenta que a entidade requerida deve reconstituir a situação hipotética, o que implica a colocação do requerente na mesma situação em que se encontraria se não fora o acto anulado; isso ainda não foi feito.

Posteriormente, informou o mesmo director do pessoal que, após algumas diligências, que incluíram a audição do requerente, o CSDFA pronunciou-se pela passagem do requerente à reserva compulsiva, com efeitos reportados a 21 de Janeiro de 1992, do CEMFA. Está, portanto, executado o acórdão anulatório.

Também o requerente veio juntar cópia do aludido despacho de 19 de Fevereiro de 1992, que entende estar ferido de nulidade, na medida em que atribuiu efeito rectroactivo à medida agora tomada.

Posteriormente, informou que ainda não recorrera contenciosamente desse despacho.

O digno magistrado do Ministério Público (MP) é de parecer de que o despacho de 19 de Fevereiro de 1992, do CEMFA, não deu execução ao acórdão anulatório, pois os actos de execução de decisões anulatórias só têm efeitos rectroactivos na medida em que tal beneficie o interessado, permitindo reconstituir a situação actual hipotética. Deverá, pois, ser declarada a inexistência de causa legítima de inexecução.

A questão que temos de resolver, nesta fase processual, é a de saber se existe, ou não, causa legítima de inexecução do acórdão anulatório.

Veio, porém, aos autos conhecimento de, na pendência deste processo, ter sido proferido um novo acto administrativo relacionado com a questão em análise; em primeiro, a questão de saber se esse novo acto executou, ou não, a decisão anulatória, deveria ou poderia ser resolvida em fase processual posterior, quando já estivesse estabelecido — se o viesse a estar — que não existia causa legítima de inexecução. No entanto, uma vez que neste momento processual já está proferido novo acto, há que apreciar se ele dá cabal ao que foi decidido, pois que, se assim for, terá esta instância que se extinguir, por impossibilidade superveniente da lide: não poderá determinar-se a execução do que já está executado.

Assim, veremos, em primeiro lugar, se o despacho de 19 de Fevereiro de 1992 deu inteira execução ao decidido no processo principal; caso se entenda que a não deu, veremos se existe causa legítima de inexecução.

Para decidir essas questões, consideraremos a seguinte matéria de facto:

1) Por despacho de 21 de Janeiro de 1983, do CEMFA, foi homologado parecer do CSDFA, segundo o qual o ora requerente deveria passar à situação de reserva compulsiva.

2) O ora requerente interpôs recurso do despacho referido no n.º 1, para o Supremo Tribunal Militar (STM) que, por Acórdão de 29 de Fevereiro de 1984, o anulou, por ter achado ter havido vício de forma e irregularidade processual.

3) Por despacho de 27 de Maio de 1985, o CEMFA homologou novo parecer do CSDFA (reunido para suprir as faltas apontadas no acórdão aludido no n.º 2), determinando esse despacho a passagem do requerente à situação de reserva compulsiva.

4) O despacho referido no n.º 3 foi anulado (com base em falta de audiência do ora requerente, como arguido) pelo Acórdão de 8 de Novembro de 1990, deste Supremo Tribunal (fls. 50 e segs. do processo principal).

5) O acórdão referido no n.º 4 foi notificado ao MP a 12 de Novembro de 1990, dia em que foram enviadas cartas registadas para a sua notificação ao então recorrente e à então entidade recorrida; desse acórdão não foi interposto recurso jurisdicional.

6) A 16 de Janeiro de 1991, o CEMFA determinou a convocação do CSDFA «para dar cumprimento, nos seus precisos termos, ao Acórdão do STA de 8 de Novembro de 1990, proferido no processo n.º 23 434.

7) Reunido, em consequência do despacho referido no n.º 6, o CSDFA deliberou, a 21 de Fevereiro de 1991, a notificação do ora requerente para, querendo, e na óptica da apreciação da sua capacidade moral, nos termos da alínea *d*) do artigo 134.º, cumprir o disposto no artigo 138.º, todos do Regulamento de Disciplina Militar (RDM), no respeitante aos factos constantes do libelo de acusação susceptíveis de afectarem a sua respeitabilidade, o decoro militar e os direitos da virtude e da honra.

8) Em documento datado de 18 de Abril de 1991, apresentou o ora requerente a defesa que, nos termos referidos no n.º 7, fora convidado a apresentar.

9) Por requerimento também datado de 18 de Abril de 1991, dirigido ao CEMFA, o ora requerente solicitou a execução do acórdão referido no n.º 4.

10) A 7 de Junho de 1991, apresentou o ora requerente um requerimento, dirigido ao presidente do CSDFA, em aditamento ao referido no n.º 8.

11) A 7 de Fevereiro de 1992, o CSDFA deliberou pronunciar-se pela passagem do ora requerente à situação de reserva, com efeitos reportados à decisão de 21 de Janeiro de 1983.

12) A 19 de Fevereiro de 1992, o CEMFA proferiu despacho, em que, considerando o parecer referido no n.º 11, concluiu: «Assim, e acolhendo por inteiro os seus fundamentos, homologo o parecer de fls. 156 e 163, pelo que deve o major IC.000976-J, Artur José Vieira de Mendonça Carvalho, transitar compulsivamente para a situação de reserva, com efeitos desde a decisão do CEMFA de 21 de Janeiro de 1983, de fls. 75 e 76».

13) O ora requerente foi notificado do despacho referido no n.º 12, a 25 de Março de 1992.

Descritos os factos relevantes, passemos à análise *jurídica* das questões colocadas.

Sabendo-se que a execução duma decisão que determina a eliminação dum facto ilícito implica a reconstituição do que seria a situação que hipoteticamente se verificaria se aquela ilícita circunstância não tivesse ocorrido, teremos que ver se, nessa perspectiva, foi, ou não, dada execução ao Acórdão de 8 de Novembro de 1990, proferido no processo principal.

Certo é que, segundo os dados fornecidos pelo processo, a entidade requerida não tomou qualquer atitude no sentido do cumprimento desse acórdão, dentro do prazo estabelecido pela lei, ou seja, dentro dos 30 dias seguintes ao trânsito em julgado do acórdão anulatório (prazo estabelecido pelo n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho). Na verdade, esse acórdão foi notificado ao MP a 12 de Novembro de 1990 e, aos outros intervenientes, por cartas registadas enviadas no mesmo dia. Como dessa decisão não foi interposto recurso, estava ela manifestamente transitada a 18 de Abril de 1991, data em que o ora requerente pediu, por escrito, ao ora requerido, a sua execução.

Entretanto, já o ora requerido determinara a convocação do CSDFA, para dar cumprimento ao acórdão anulatório e já o ora requerente apresentara, a esse órgão consultivo, a sua defesa; no entanto, ainda não houvera qualquer decisão sobre a execução, como nem sequer fora ainda dado novo parecer, pelo referido Conselho. Tudo continuava nesse estado quando se completou o prazo de 60 dias, contado do pedido de execução e fixado pelo n.º 1 do artigo 6.º do decreto-lei referido. Verificaram-se, pois, os pressupostos para a apresentação, em juízo, do requerimento que deu origem a este processo, e que foi, de facto, apresentado a 26 de Junho de 1991.

Foi na pendência deste processo que foi proferido o novo acto administrativo, a 19 de Fevereiro de 1992, de que o ora requerente foi notificado a 25 de Março do mesmo ano.

A questão que, desde já, se nos coloca é a de saber se foi dada execução à decisão anulatória do acto primeiramente impugnado, pois que, se assim for e como atrás ficou dito, a lide ter-se-á tornado impossível.

Este novo acto administrativo teve o mesmo conteúdo decisório do anterior, anteriormente anulado. Nada a isso obsta, desde que tal resulte de uma reapreciação feita depois de supridas as ilegalidades processuais que motivaram aquela anulação: qualquer outra eventual ilegalidade processual, que não as apreciadas no anterior recurso, ou qualquer eventual ilegalidade de fundo, só em recurso autónomo poderão ou poderiam ser apreciadas, visto que já não respeitarão à execução do já julgado.

Nada se diz neste processo contra a forma como a entidade ora requerida supriu as ilegalidades processuais que o acórdão anulatório apontara; e também nada mostra que não tenham sido devidamente supridas.

O aspecto que chama a nossa atenção é, pois e unicamente, o da atribuição do efeito retroactivo à passagem à reserva compulsiva.

A anulação dum acto administrativo implica, como tem sido entendido, a destruição dos seus efeitos jurídicos desde o momento em que foi praticado; é em correlação com esse regime que também se entende que a execução da decisão anulatória deve corresponder,

como dissemos, a uma reconstituição da situação jurídica que hipoteticamente existiria, se não fora o acto ilegal.

Certo que, tendo sido o acto anulado por vício de forma e sendo renovável, podia voltar a ser regularmente tomada decisão com o mesmo sentido da anterior, supridas que fossem as ilegalidades processuais; o que não pode é ser arredada a realidade jurídica hipoteticamente existente entre os dois actos.

Por essa razão, não pode a Administração atribuir eficácia rectroactiva ao novo acto, visto que isso significaria a destruição dos efeitos da anulação (v. René Chapus, *Droit du Contentieux Administratif*, 1982, pp. 446-447). Dito doutro modo, não haveria execução, porque se não reconstituiria a situação que, normalmente, teria existido.

Nem isso representa qualquer imposição inadmissível à Administração, visto que esta dispunha de todos os meios para, atempadamente, evitar tal resultado; na verdade, o anterior acto era ilegal e, embora se entenda que a Administração não está obrigada a revogar os seus actos ilegais, é óbvio que o pode fazer (poder discricionário); se tivesse exercido esse poder revogatório em data anterior e logo, supridas que fossem as ilegalidades processuais, tivesse renovado o acto, teria conseguido um efeito aproximado do que agora pretende obter pela atribuição de efeito retroactivo ao novo acto.

Note-se, aliás, que, neste caso, a entidade requerida foi ao ponto de rectroagir os efeitos desse novo acto, não à data do que fora anulado por este STA (27 de Maio de 1985), mas bastante mais atrás, ou seja, à data do acto (21 de Janeiro de 1983) que fora anulado pelo STM.

Ou seja, com essa rectroactividade tudo se passaria como se fosse legal o primeiro dos três despachos, os dois primeiros dos quais foram, contudo, anulados, aliás, em ordens judicárias diversas.

Essa atribuição de efeitos retroactivos vai frontalmente contra as já enumeradas regras sobre a execução de decisões judiciais anulatórias de actos administrativos. Trata-se, pois, duma parte do acto, afectada de nulidade, pois que, como também tem sido entendido, são nulos os actos administrativos que não obedeçam às regras de execução de decisões judiciais anulatórias de anteriores actos administrativos.

Tanto basta para que concluamos, como concluímos, que a lide não se tornou impossível, pelo que temos que ver se existe causa legítima de inexecução.

Quanto a saber se a nulidade referida afecta o novo acto no seu todo ou só a atribuição de rectroactividade, é questão cuja solução tem de entrar em conta (além doutras) com a de saber se, sem essa atribuição de rectroactividade, o acto teria sido renovado ou, se pelo contrário, a rectroactividade foi essencial para a determinação da passagem do requerente à reserva compulsiva.

Dado que, nesta fase, basta a constatação da nulidade da atribuição de rectroactividade para que se haja de passar a outra questão própria desta mesma fase, consideramos dever relegar o conhecimento da questão da nulidade total ou parcial do novo acto para momento ulterior, ou seja, para depois do juízo sobre a inexistencia ou existência de causa legítima de inexecução, até porque então haverá mais possibilidade processual de as partes debaterem a questão; e esse acto, no seu todo, continua em apreciação até à decisão final deste processo.

Caso se conclua pela existência de motivos legitimadores da não execução da referida decisão anulatória, ficará prejudicado o conhecimento dessa questão.

Passando, pois, a ver se há causa que legitime a inexecução, constatamos que nenhuma foi alegada. Aliás, a entidade ora requerida nem mesmo respondeu ao requerimento inicial do ora requerente.

Também nada é dito sobre isso no ofício do director do pessoal, recebido na sequência da notificação do requerido para a resposta: nesse ofício apenas se dá conta de que fora novamente accionado o processo para suprimento das irregularidades e audição do CSDFA e de que se aguardava a todo o momento a conclusão do processo.

Também nenhuma circunstância de conhecimento oficioso se nos depara, que impeça a reconstituição da situação jurídica que hipoteticamente existiria, se não tivesse sido proferido o acto administrativo que veio a ser anulado pelo acórdão exequendo.

Pelo exposto, acordam em:

a) Julgar nula a parte do despacho do CEMFA de 19 de Fevereiro de 1992, que atribuiu efeitos rectroactivos a esse mesmo despacho;

b) Relegar para fase ulterior o conhecimento da questão de saber se é nulo todo o acto acima referido;

c) Julgar inexistente qualquer causa legítima de inexecução do Acórdão de 8 de Novembro de 1990, proferido no processo principal.

Sem custas.

Lisboa, 14 de Janeiro de 1993. — *José Manuel de Moura Pires Machado* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira — José Maria Gonçalves Pereira.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 14 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Transferência de militares de quadro. Formalidades essenciais.

Doutrina que dimana da decisão:

As formalidades indicadas no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 776/75, de 31 de Dezembro, na redacção dada pelo artigo único do Decreto-Lei n.º 434-T/82, de 29 de Outubro, são essenciais. A sua preterição determina anulação do acto praticado pelo Chefe do Estado-Maior da Força Aérea.

Recurso n.º 27 922, em que são recorrente Luís Manuel Faria de Oliveira e recorrido o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Luís Manuel Faria de Oliveira, solteiro, capitão da Força Aérea, residente na Rua dos Lusíadas, 5, 1.º, esq., São Pedro do Estoril, interpôs recurso contencioso de anulação da portaria do Chefe do

Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA), de 4 de Setembro de 1989, publicada na *Ordem à Força Aérea, (OFA),* n.º 42, 2.ª série, de 16 de Outubro, que o transferiu para o quadro de oficiais SG (Serviço Geral), nos termos dos artigos 1.º, n.º 1, e 5.º do Decreto-Lei n.º 776/75, de 31 de Dezembro, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 434-T/82, de 29 de Outubro, por não ter obtido o Curso de Engenharia Mecânica.

Invoca vícios de forma e de violação de lei.

A entidade recorrida respondeu.

Foram citados os recorridos particulares que não contestaram.

O recorrente alegou e formulou as seguintes conclusões:

a) A situação do recorrente ficou definida e decidida nas portarias de 23 de Agosto de 1977 [*Ordem à Aeronáutica (OA),* n.º 36, de 4 de Setembro de 1978], tendo ingressado no quadro de oficiais ENGAER, ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 41/77, de 31 de Janeiro, com a correspondente ordenação na escala de antiguidades e promoção ao posto de capitão (Portaria de 23 de Abril de 1979);

b) O despacho de 12 de Dezembro de 1980, do CEMFA, foi declarado nulo por acórdão proferido por este STA (processo n.º 16 071, da 1.ª Secção, 1.ª Subsecção), pelo que ao recorrente ficou assegurado o direito a permanecer no quadro de oficiais ENGAER, em que havia sido integrado.

c) O acto recorrido não se encontra suficientemente fundamentado, porquanto dele não consta sucinta exposição das razões de facto e de direito, que possam ter levado à tomada de decisão, pelo que enferma de vício de forma, tendo sido violado o disposto no artigo 30.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos e no artigo 1.º, n.º 1, alíneas *a*), *b*) e *f*), e n.os 2 e 3 do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

d) Além disso, à situação do recorrente não eram aplicáveis as disposições do Decreto-Lei n.º 776/75, de 31 de Dezembro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 434-T/82, de 29 de Outubro, nem tais disposições são passíveis de interpretação analógica, de modo a poder enquadrar-se a situação do recorrente na previsão das normas contidas nesses diplomas, pelo que o mesmo acto enferma de vício de violação de lei.

e) Todavia, mesmo que se concluísse pela aplicabilidade dos referidos diplomas, tinham de ser observadas as formalidades previstas nos artigos 3.º, alínea *b*), e 4.º, o que não se verificou no presente caso, o que origina ilegalidade do acto recorrido.

f) Além disso, a portaria recorrida viola ainda o disposto no artigo 5.º do citado Decreto-Lei n.º 776/75, dado que manda contar a nova situação desde 2 de Agosto de 1989, quando ao recorrente assiste o direito de manter a anterior antiguidade.

g) Aliás, a decisão contenciosa de anulação do anterior acto administrativo devia ser executada pela entidade recorrida, reconstituindo a situação actual hipotética, como se o acto anulado não tivesse existido na ordem jurídica, o que não se verificou; isto porque,

h) Tendo os oficiais do quadro ENGAER posicionados na escala de antiguidade à direita do recorrente sido entretanto promovidos ao posto de major, de igual direito deveria beneficiar o recorrente, por forma a que se concretizasse a reconstituição da actual situação hipotética do recorrente.

i) Assim, não foram atendidas as legítimas expectativas de progressão na carreira militar, considerando as condições de acesso aos

postos imediatos previstas no respectivo Estatuto (então em vigor), e a portaria recorrida envolve uma revogação expressa do acto de integração do recorrente no quadro ENGAER, fora do condicionalismo previsto no n.º 2 do artigo 18.º da Lei Orgânica do STA (1956), que assim foi violado, bem como o artigo 11.º, n.º 1, da Lei n.º 11/89, de 1 de Junho.

j) E daí resulta haver inexecução, ou execução deficiente, da anterior decisão contenciosa proferida por este STA.

O Sr. Procurador-Geral-Adjunto neste Supremo Tribunal, emitiu o seguinte douto parecer:

«A meu ver, o presente recurso merece ser provido, mas apenas com fundamento no arguido vício de forma, por omissão das formalidades previstas no artigo 3.º, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 776/75, de 31 de Dezembro.

Com efeito, não se vê razão válida para não dever relevar, no caso, aquela omissão e tanto mais que não há o menor indício de o objectivo tido em vista com essas formalidades haver sido efectivamente alcançado.

Por outro lado, oferece-se mais referir que se afigura que não se verificam os demais vícios invocados, de forma, por falta de fundamentação e de violação de lei, tal como sustenta a autoridade recorrida na sua resposta, evidenciando-se que o acto recorrido não dá nem pretende dar execução à anulação contenciosa decretada no recurso apenso, mas tão-só alterar, ao abrigo do regime legal renovador que invoca, a situação funcional do recorrente, daí, a irrelevância do levado às conclusões *g*) a *j*) da alegação final do recorrente.»

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto:

Provam-se os seguintes factos, relevantes para a decisão do recurso:

I — Por Portaria de 23 de Agosto de 1977, visada pelo Tribunal de Contas, publicada na *OA,* 2.ª série, n.º 36, de 4 de Setembro de 1978, o ora recorrente ingressou no quadro permanente de oficiais engenheiros aeronáuticos (ENGAER), no posto de alferes, com antiguidade a contar desde 1 de Novembro de 1974 e para efeitos administrativos desde 16 de Setembro de 1974.

II — Por Portaria também de 23 de Agosto de 1977, publicada na mesma *OA,* visada pelo Tribunal de Contas, o ora recorrente passou a preencher vaga no quadro dos oficiais ENGAER, com efeitos a partir de 1 de Dezembro de 1974.

III — Ainda por Portaria de 23 de Agosto de 1977, publicada na referida *OA,* o ora recorrente foi promovido a tenente do quadro de oficiais ENGAER, contando a antiguidade e efeitos administrativos desde 1 de Dezembro de 1975 e ficando colocado na escala de antiguidade imediatamente à esquerda do tenente ENGAER Rui M. P. Lopes.

IV — Por Portaria de 23 de Julho de 1979, visada pelo Tribunal de Contas, publicada na *OA,* 2.ª série, n.º 33, de 13 de Agosto de 1979, o recorrente foi promovido ao posto de capitão do quadro ENGAER, contando a antiguidade desde 1 de Dezembro de 1978 e ficando imediatamente à esquerda do capitão ENGAER 013013 Olegário T. M. Patrício.

V — O posicionamento do ora recorrente na escala dos capitães ENGAER, foi rectificado por publicação inserta na *OA,* 2.ª série, n.º 39, de 24 de Setembro de 1979, de forma a ficar colocado imediatamente à esquerda do capitão ENGAER 020826 Rui Manuel Pereira Lopes.

VI — Por Portarias de 21 de Fevereiro de 1980, assinadas pelo Subchefe do Estado-Maior da Força Aérea (SCEMFA), invocando delegação de poderes do CEMFA, publicadas na *OA,* 2.ª série, n.º 15, de 14 de Abril de 1980, foi ordenado:

O ingresso do recorrente no quadro permanente dos oficiais SG no posto de alferes, e anulada a Portaria de 23 de Agosto de 1977, publicada na *OA,* 2.ª série, n.º 36, de 4 de Setembro de 1978, referente ao ingresso do recorrente no quadro de oficiais ENGAER;

Que fique nula e de nenhum efeito a Portaria de 23 de Agosto de 1977, publicada na *OA,* 2.ª série, n.º 36, de 4 de Setembro de 1978, referente ao preenchimento de vaga no quadro de oficial ENGAER;

A promoção a tenente SG, anulando a Portaria de 23 de Agosto de 1977, publicada na *OA,* n.º 36, de 4 de Setembro de 1978, referente à promoção a tenente ENGAER — a promoção a capitão do quadro dos oficiais SG, anulando a Portaria de 23 de Julho de 1979, publicada na *OA,* 2.ª série, n.º 33, de 13 de Agosto de 1979, referente à promoção a capitão ENGAER.

VII — Na sequência de recurso hierárquico apresentado pelo ora recorrente, por despacho do CEMFA de 12 de Dezembro de 1980, foram confirmados os anteriores actos e despachos do SCEMFA (PES) relativos à situação do ora recorrente, designadamente o já citado despacho de SCEMFA (PES) de 23 de Janeiro de 1980 e o despacho desta mesma entidade datado de 8 de Agosto de 1980, bem como as aludidas Portarias de 21 de Fevereiro de 1980.

VIII — Das Portarias de 21 de Fevereiro de 1980, publicadas na *OA,* 2.ª série, n.º 15, de 14 de Abril de 1980, interpôs o ora recorrente, perante este STA, recurso contencioso de anulação (processo n.º 15 355, apenso).

IX — Do despacho do CEMFA de 12 de Dezembro de 1980 interpôs também o ora recorrente recurso contencioso de anulação perante este STA (processo n.º 16 071, apenso).

X — Por Acórdão de 17 de Dezembro de 1985, transitado em julgado, proferido no processo n.º 15 355, foi decidido que o despacho do SCEMFA (PES) de 23 de Janeiro de 1980 era mero acto interno; que as citadas Portarias de 21 de Fevereiro de 1980, porque proferidas pelo SCEMFA, ao abrigo de delegação de poderes do CEMFA, juridicamente inexistente por falta de publicação no *Diário da República;* e porque dos actos do SCEMFA não é possível recorrer directamente (nos termos do artigo 15.º da Lei Orgânica do OSTA, então em vigor), foi o recurso rejeitado.

XI — Por Acórdão de 1 de Junho de 1989, transitado em julgado, proferido no processo n.º 16 071, dando-se provimento ao recurso, foi declarada a nulidade do acto de 12 de Dezembro de 1980 do CEMFA, por vício de forma, considerando-se que o citado despacho do CEMFA de 12 de Dezembro de 1980 estava sujeito a publicação, sob a forma de portaria ou portarias, no jornal oficial do ramo da Força Aérea, isto é na *Ordem à Aeronáutica* (actualmente denominada *Ordem à Força Aérea*).

XII — O extracto deste acórdão do STA foi publicado na *OFA*, 2.ª série n.º 34, de 21 de Agosto de 1989, inserindo-se no § 2.º o seguinte:

«Face a esta decisão do STA e uma vez que as portarias de transferência para o quadro de oficiais do SG já haviam sido consideradas

inexistentes por Acórdão do STA de 17 de Dezembro de 1985, o capitão Oliveira é considerado no quadro permanente de oficiais engenheiros aeronáuticos, desde a data em que ingressou neste quadro por Portaria de 23 de Agosto de 1977, publicada na *OFA,* 2.ª série, de 4 de Setembro de 1978.»

XIII — Na *OFA,* 2.ª série, n.º 42, de 16 de Outubro de 1989, é publicada a Portaria de 4 de Setembro de 1989, do seguinte teor:

«Manda o CEMFA que o oficial em seguida mencionado seja transferido para o quadro que lhe vai indicado, nos termos dos artigos 1.º, n.º 1, e 5.º do Decreto-Lei n.º 776/75, de 31 de Dezembro, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 434-T/82, de 29 de Outubro, por não ter obtido o Curso de Engenharia Mecânica.

Quadro de Oficiais SG:

Capitão SG:

Capitão ENGAER 013009 F Luís Manuel Faria de Oliveira BAR.

Conta esta situação desde 2 de Agosto de 1989.»

XIV — Este foi o acto impugnado neste recurso.

Vejamos.

O recorrente argúi o acto dos seguintes vícios:

a) Vício de forma por falta de fundamentação;

b) Vício de forma por preterição de formalidades essenciais;

c) Violação de lei — os artigos 1.º, n.º 1, e 5.º do Decreto-Lei n.º 776/75, de 31 de Dezembro, com a redacção que foi dada ao primeiro pelo Decreto-Lei n.º 434-T/82, de 29 de Outubro.

Temos de começar por apreciar os vícios de forma pois só face aos motivos invocados do acto e ao cumprimento das formalidades exigidas é possível, no caso, determinar se houve violação de lei.

Nos termos do artigo 1.º, n.ºs 1, alínea *a*), e 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, o acto que determinou a transferência do ora recorrente do quadro de oficiais ENGAER para o quadro de oficiais SG devia ser fundamentado, com sucinta indicação dos fundamentos de facto e de direito.

Ora, o acto contém o motivo da transferência ordenada — não ter o ora recorrente obtido o Curso de Engenharia Mecânica — e referência às normas legais pertinentes.

O ora recorrente entendeu aliás claramente o motivo da decisão — v. petição II e alegação conclusão *d*).

Não se verifica, pois, o alegado vício de forma por falta de fundamentação.

Dispõe o artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 776/75, de 31 de Dezembro, na redacção dada pelo artigo único do Decreto-Lei n.º 434-T/82, de 29 de Outubro:

«Os militares da categoria de pessoal militar permanente privativo da Força Aérea, por perda não convenientemente recuperável de aptidão física ou psíquica ou ainda por terem deixado de reunir as necessárias condições técnicas ou outras essenciais para o desempenho de todas as funções do seu quadro, podem ser transferidos para outro quadro onde possa aproveitar-se a formação e os conhecimentos já adquiridos.»

Entendeu a autoridade recorrida que o ora recorrente deixou de reunir (ou melhor nunca reuniu) as condições essenciais para o desempenho de todas as funções do quadro de oficiais ENGAER por não ter obtido o curso de engenheiro.

O artigo 3.º do citado diploma estabelece:

«As situações e condições referidas nos artigos 1º e 2.º são determinadas pelo CEMFA mediante as formalidades a seguir indicadas:

a) [. . .].

b) Quando resultantes de o militar ter deixado de reunir determinadas condições técnicas ou outras essenciais ao seu quadro:

1) Parecer do comandante ou do chefe responsável pela área de actividade respectiva;

2) Proposta da Divisão do Serviço de Pessoal (DSP);

3) Parecer da Comissão Técnica da Força Aérea (CTFA).»

O artigo 4.º preceitua:

«Os pareceres a que se refere a alínea *b*) do artigo 3.º deverão conter uma apreciação sobre o grau de responsabilidade do militar quanto às circunstâncias que justifiquem a proposta de transferência de quadro.»

Os pareceres devem ponderar a situação e pronunciar-se sobre a transferência do militar.

São essenciais à determinação do CEMFA.

São, portanto, formalidades essenciais.

Para a transferência do recorrente do quadro de oficiais ENGAER para o quadro de oficiais SG foi elaborada uma proposta desenvolvida da DSP.

Os autos não mostram que tenha havido parecer do comandante ou chefe responsável pela área da actividade.

Mas reconhecidamente não houve parecer da CTFA.

Estes elementos teriam naturalmente influência na decisão e não podem ser dispensados.

A circunstância de o ora recorrente não estar ainda habilitado com a licenciatura em engenharia não torna os pareceres inúteis.

Até porque o ora recorrente já se encontrava nessa situação.

Havia que cumprir todas as formalidades impostas para uma perfeita avaliação das condições técnicas que possuía.

Os objectivos pretendidos com essas formalidades não foram alcançados.

O acto impugnado enferma, pois, do vício invocado de preterição de formalidades essenciais que determina a sua anulação.

Não se conhece, deste modo, do vício de violação de lei também arguido.

A autoridade recorrida deu cumprimento aos acórdãos deste Supremo Tribunal e renovou o acto, sem os vícios que determinaram a anulação dos actos anteriores, pretendendo alterar a situação funcional do recorrente.

Não relevam, por isso, as conclusões *g*) a *j*) da sua alegação.

Pelo exposto, dão provimento ao recurso e anulam o acto impugnado.

Não são devidas custas.

Lisboa, 14 de Janeiro de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *José Maria Rodrigues da Silva* — *Rui Vieira Miller Simões.* — Fui presente, *Maria Angelina Rodrigues.*

Acórdão de 14 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Irrecorribilidade do acto. Rejeição do recurso.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O despacho ministerial objecto do recurso contencioso que revoga outro anterior, represtinando um outro despacho ainda mais antigo, traduz acto interno que não lesa os interesses das recorrentes visto os efeitos do primeiro-despacho já estarem consumados e o despacho impugnado os não elimina.

2 — Sendo acto interno é insusceptível de recurso contencioso, ocorrendo por isso circunstância que obsta ao conhecimento do objecto do recurso.

Recurso n.º 28 687, em que são recorrente Maria Margarida Nunes Luz Pontes e recorrido o Ministro da Saúde. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Maria Margarida Nunes Luz Pontes, residente em Leiria e Maria Alice Marques, também residente em Leiria, vieram nestes dois recursos n.os 28 687 e 28 688 requer a anulação do despacho da Ministra da Saúde de 17 de Janeiro de 1989, a quem imputam diversos vícios de violação de lei na petição do recurso complementada pelas alegações, que terminam por este conclusivo:

«1.ª As recorrentes foram pretendidas na promoção a que, a exemplo de outras colegas, tinham direito, nos termos do Decreto-Lei n.º 414/71, de 27 de Setembro, do Decreto Regulamentar n.º 87/77, de 30 de Dezembro e do Decreto-Lei n.º 384-B/85, de 30 de Setembro;

2.ª Por circunstâncias não totalmente apuradas a Ministra da Saúde veio suspender, em 26 de Novembro de 1985, e através de despacho, os processos de promoção já em curso, requerendo ao Tribunal de Contas — onde se encontravam para obtenção do necessário 'visto' — a sua remessa ao gabinete da recorrida;

3.ª Entretanto, iguais processos de promoção assentes na mesma legislação e em condições de candidatura menos qualificadas (com tempo de serviço inferior ao das recorrentes), foram despachados favoravelmente e as requerentes promovidas — atendendo, tão-só, ao facto causual e aleatório de o despacho ministerial de 26 de Novembro de 1985 ter surgido pouco depois da concretização das referidas promoções;

4.ª Violando o princípio da igualdade consagrado na Constituição da República Portuguesa (CRP), pois, as requerentes, entre as quais se contam as recorrentes, cujos processos não tinham ainda sido concluídos por se encontrarem a aguardar o 'visto' do Tribunal de Contas, viram os mesmos serem objecto de suspensão inexplicavelmente decretada pela entidade recorrida;

5.ª Posteriormente, em 14 de Janeiro de 1988 (dois anos e quase dois meses depois), a Ministra da Saúde revogou aquele despacho, corrigindo a situação e permitindo (embora tacitamente) que os referidos processos retomassem o seu curso normal com vista à satisfação da legítima aspiração das recorrentes: as promoções requeridas;

6.ª Porém, uma surpresa aguardava as recorrentes em 17 de Janeiro de 1989: novo despacho da Ministra da Saúde revogava o anterior, o de 14 de Janeiro de 1988, repristinando a situação de suspensão imposta pelo despacho de 26 de Novembro de 1985, a qual se mantém sem qualquer justificação plausível e legal;

7.ª O despacho é ilegal, violando os diplomas legais referidos nas petições iniciais, desrespeitando o direito à promoção há muito adquirido e ratificado pela Ministra da Saúde.»

Não houve contra-alegação. O Ministério Público emitiu parecer no sentido do provimento do recurso, não por o acto estar eivado dos vícios que as recorrentes lhe assacam, os quais não se verificam, mas porque o acto revogando um despacho anterior constitutivo de direitos, ainda que ilegal, não respeitou o condicionalismo do artigo 18.º da Lei Orgânica do STA, máxime o seu n.º 2 que foi violado.

O despacho de 17 de Janeiro de 1989 revogou o despacho de 14 de Janeiro de 1988, com base no qual as recorrentes foram promovidas a preparadoras de análises clínicas principal e de 1.ª classe, respectivamente a Margarida e a Alice. Atentas as respectivas datas mediou mais de um ano entra a prolação daqueles despachos, o que, nos termos do n.º 2 do artigo 18.º da Lei Orgânica do STA e do artigo 28.º da LPTA, o torna ilegal.

Sobre este novo vício alegado pelo Ministério Público (MP) foi ouvida a Ministra da Saúde, que veio dizer que o sentido do despacho de 14 de Janeiro de 1988 é o de autorizar a derrogação do anterior despacho de 26 de Novembro de 1985 que suspendera os processos de nomeação em regime de comissão de serviço, entre os quais se contavam os das recorrentes.

O despacho de 14 de Janeiro de 1988 não nomeia as recorrentes como preparadoras de laboratório de análises clínicas principal e de 1.ª classe, respectivamente, uma vez que a sua promoção a esta categoria e em regime de comissão de serviço já fora autorizada pelo subdirector-geral dos Cuidados de Saúde Primários, por despacho de 17 de Setembro de 1985, tendo as nomeações merecido o visto do Tribunal de Contas e publicação no *Diário da República.*

No entanto, se se considerar que as recorrentes foram nomeadas por despacho ministerial de 14 de Janeiro de 1988, então tal acto é nulo, pois as nomeações foram para categoria de carreira profissional já inexistentes e sem precedência de concurso.

Factos assentes:

A) Por despacho de 17 de Setembro de 1985 do subdirector-geral dos Cuidados de Saúde Primários, proferido por delegação, foi a recorrente Margarida nomeada em comissão de serviço como preparadora de laboratório de análises clínicas principal da Administração Regional de Saúde (ARS), a qual era então de 1.ª classe, e a recorrente Alice foi nomeada em idênticas condições preparadora de 1.ª classe.

B) Os correspondentes diplomas de provimento, datados de 14 de Outubro de 1985, deram entrada no Tribunal de Contas em 22 de Outubro de 1985.

C) Em execução de determinação constante do n.º 5 do despacho da Ministra da Saúde de 26 de Novembro de 1985, foi o respectivo processo devolvido ao Ministério, por aquele Tribunal, em 10 de Janeiro de 1986.

D) Por despacho de 14 de Janeiro de 1988 a Ministra da Saúde autorizou o recurso ao Tribunal de Contas, entre outros, do mesmo

processo, acolhendo proposta que neste sentido lhe foi feita pela Direcção-Geral dos Cuidados de Saúde Primários (DGCSP), e sugestão da ARS de Leiria.

E) Tal veio a ocorrer em 8 de Março de 1988, tendo o respectivo diploma de provimento sido visado em 16 de Março de 1988.

F) Em 26 de Abril de 1988, foi publicado no *Diário da República* o despacho de nomeação, a que se seguiram as posses em 27 de Abril de 1988.

G) Em 30 de Setembro de 1985, foi publicado o Decreto-Lei n.º 384-B/85 que criou a carreira de técnicos de diagnóstico e terapêutica, extinguindo as categorias que as recorrentes foram nomeadas, e por isso a ARS de Leiria solicitou em 4 de Julho de 1988 à DGCSP a regularização da situação, no sentido da actualização, de acordo com o Decreto-Lei n.º 384-B/85, da designação da categoria.

H) Esta Direcção-Geral, em resposta, por ofício de 8 de Novembro de 1988, informou a ARS de Leiria da impossibilidade de dar seguimento ao processo de nomeação, uma vez que à data em que fora autorizado o reenvio do processo ao Tribunal de Contas (14 de Janeiro de 1988), a categoria em causa tinha também transitado para a nova carreira, com efeitos a 25 de Novembro de 1987 (termos de posse de 14 de Abril de 1988 como técnicas de análises clínicas e de saúde pública de 1.ª e 2.ª classes).

I) No mesmo ofício, a Direcção-Geral informou, também, a ARS, da necessidade de serem tomadas as medidas imprescindíveis ao cancelamento das nomeações.

J) Perante tal ofício, a ARS propôs, em 15 de Dezembro de 1988, a anulação do processo de nomeações.

L) No seguimento desta proposta, a DGCSP, em 9 de Novembro de 1989, solicitou à Ministra da Saúde a revogação do seu anterior despacho de 14 de Janeiro de 1988, que autorizava o reenvio do processo ao Tribunal de Contas.

M) A Ministra da Saúde, por despacho de 17 de Janeiro de 1989, concordou com tal pedido.

N) De posse de tal despacho, a ARS de Leiria promoveu, então, em 27 de Abril de 1989, o envio ao Tribunal de Contas, para anotação.

O) O Tribunal de Contas devolveu o despacho à entidade remetente em 19 de Junho de 1989, para que esta reexaminasse a situação e repensasse se o despacho enviado para anotação deveria ou não ser novamente apreciado no tribunal, não sendo clara a sua utilidade e actualidade.

P) A ARS de Leiria, ponderando o conteúdo do ofício enviado por aquele Tribunal, informou este ter concluído pela desnecessidade de submeter a visto o despacho ministerial em causa.

Q) Entretanto, paralelamente, corre um processo de transição das técnicas em causa para a carreira criada pelo Decreto-Lei n.º 384-B/85, reportado aos seus lugares de origem, cujo início teve lugar em 25 de Novembro de 1987, data em que foi proferido o correspondente despacho ministerial.

R) Este último despacho foi visado pelo Tribunal de Contas em 11 de Março de 1988, publicado no *Diário da República* em 12 de Abril de 1988, tendo as recorrentes tomado posse em 14 de Abril de 1988, com efeitos reportados a 25 de Novembro de 1987 quanto às recorrentes Margarida e Alice.

Análise jurídica:

Na sequência do que se escreveu no despacho do relator de fls. 37 e 38, há que considerar que o despacho de nomeação das recorrentes

de 17 de Setembro de 1985 confirmou um acto administrativo, praticado no uso de poderes discricionários que, naquela data, por reunir todos os elementos necessários, era um acto perfeitamente válido.

Acontece, porém, que, por força da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 365/70, de 5 de Agosto, tratava-se de um acto de publicação obrigatória e por isso, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 146-B/80, de 22 de Maio, só produziu efeitos a partir da sua publicação no *Diário da República*, isto é, em 26 de Abril de 1988, tendo as posses ocorrido em 27 de Abril de 1988, sendo por isso até aí ineficaz.

Assim, o despacho ministerial de 26 de Novembro de 1985 é um mero acto interno, isto é, um acto cujos efeitos se produziram apenas nas relações interorgânicas e que nem sequer se traduziu na suspensão da eficácia do despacho de nomeação de 17 de Setembro de 1985, já que este, como vimos, em 26 de Novembro de 1985, ainda não era eficaz por falta de publicação.

A sua consequência foi, apenas, impedir temporariamente, a concretização dos procedimentos que condicionavam a executoriedade do acto de nomeação (visto do Tribunal de Contas e publicação).

Por seu turno, o despacho ministerial de 14 de Janeiro de 1988, que permitiu a concretização de tais procedimentos e derrogou o despacho de 26 de Novembro de 1985, e o despacho ministerial de 17 de Janeiro de 1989, ora recorrido, que revogou o despacho de 14 de Janeiro de 1988, represtinando o de 26 de Novembro de 1985, traduzem de igual modo actos internos, sendo certo que este último, se mostra totalmente desprovido de efeitos, por ser extemporâneo.

Este despacho de 17 de Janeiro de 1989 não é lesivo dos interesses das recorrentes, visto os efeitos do despacho de 17 de Setembro de 1985 já estarem consumados e o despacho ora impugnado os não elimina.

Sendo acto interno é insusceptível de recurso contencioso por força do artigo 25.º da LPTA, pois só os actos definitivos e executórios são susceptíveis de recurso.

Concluindo-se pela irrecorribilidade do acto, ocorre circunstância que obsta ao conhecimento do objecto dos recursos.

Nestes termos e tudo considerando, face ao disposto no § 4.º do artigo 57.º do Regulamento do STA, rejeitam os recursos.

Custas pelas recorrentes, fixando-se a taxa de justiça em 8000$ e a procuradoria em 50 % para cada uma.

Lisboa, 14 de Janeiro de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* — *António José Ribeiro da Cunha.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 14 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Subida do agravo do despacho que mandou desentranhar a réplica.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A retenção do agravo do despacho que mandou desentranhar a réplica, não o torna absolutamente inútil, porque sempre pode ser apreciado com o recurso que vier a ser interposto da decisão final.

2 — Por não se enquadrar no n.º 2 do artigo 734.º do Código de Processo Civil o seu regime de subida é o prescrito no artigo 735.º do mesmo diploma.

Recurso n.º 29 095-Z, em que são recorrentes Maria Cristina Lages Coelho dos Santos e outros e recorrida a Junta Autónoma de Estradas. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Fernandes da Silva.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Inconformados com o despacho do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Coimbra, que, na acção ordinária n.º 55/90, ordenou o desentranhamento da réplica, dela vieram os autores Maria Cristina L. Coelho dos Santos e outros interpor recurso para este Tribunal, o qual foi admitido como agravo, a subir imediatamente, em separado, e com efeito suspensivo da decisão.

2 — Os recorrentes concluíram as suas alegações da forma seguinte:

«*a*) A afirmação feita pela ré no artigo 6.º da contestação constitui defesa por excepção.

b) Os recorrentes têm direito à réplica para se pronunciarem sobre essa matéria.

c) O douto despacho recorrido deve ser revogado e substituído por outro, que ordene que fique nos autos a réplica apresentada pelos recorrentes.»

Contra-alegando, concluiu a recorrida:

«*a*) A decisão do M.mo Juiz *a quo* é a única que podia ser proferida sem violação da lei.

b) A recorrida não se defendeu por excepção mas sim por impugnação, porquanto não arguiu quaisquer factos que obstassem à apreciação do mérito da causa, nem que servissem de causa impeditiva ou modificadora do direito invocado pelos recorrentes.

c) As excepções quer dilatórias, quer peremptórias estão tipificadas na lei, nomeadamente nos artigos 493.º a 496.º do Código de Processo Civil (CPC), pelo que não podem os recorrentes criar outras, com intuito de fazer proceder o recurso.

d) Não têm pois os recorrentes qualquer direito à réplica, pelo que deve ser mantido o despacho recorrido.»

Neste Tribunal, o Ex.mo Magistrado do Ministério Público tem parecer no sentido de se ordenar a subida diferida do agravo, por «não se ver que a subida diferida, o pudesse vir a tornar inútil».

Com os vistos legais, cumpre decidir.

3 — Para o efeito, relevam dos autos os seguintes factos:

a) Maria Cristina Lopes Coelho dos Santos, e outros, intentaram no TAC de Coimbra, contra a Junta Autónoma das Estradas (JAE), acção de condenação por responsabilidade civil extracontratual, que teve o n.º 55/90 (fls. 10 e segs.)

b) Na contestação a JAE alegou no seu artigo 6.º o seguinte: «A viagem que culminou no acidente foi motivada por uma festa de despedida de solteiros» (fl. 56 v.º).

c) Tal alegação motivou a apresentação de réplica, por parte dos autores, por a considerarem matéria de excepção.

d) Por entender diversamente o M.mo Juiz ordenou o desentranhamento dos autos desse articulado.

e) Deste despacho veio a ser interposto o presente recurso, admitido como agravo a subir imediatamente, em separado e com efeito suspensivo da decisão.

4 — Vejamos o regime de subida do agravo.

No actual regime processual, o agravo tem em regime subida diferida — v. *Recursos,* Dr. Armindo Ribeiro Mendes e *Agravo e o seu Regime de Subida,* de Fernando Luso Soares, e Prof. Castro Mendes, *Recursos.*

Quer dizer, que a regra é não subirem ao tribunal superior, logo que são interpostos e admitidos.

De acordo com o artigo 734.º do CPC, na redacção do Decreto-Lei n.º 242/85, têm no entanto subida imediata os agravos especificados nas alíneas *a*) a *d*) do n.º 1, e de acordo com o n.º 2 do mesmo preceito, os agravos cuja retenção os tornaria absolutamente inúteis, sobem também imediatamente.

No caso concreto, não se tendo agravado de sentença ou despacho incluído no n.º 1 do artigo 734.º referido, resta apenas averiguar, para indagação do regime de subida do presente agravo, se a sua retenção o tornaria absolutamente inútil.

Ora, no caso de retenção, o agravo subirá com o recurso que se viesse a interpor da decisão que ponha termo ao processo. Se não houver recurso desta decisão fica sem efeito, porque despido de utilidade autónoma, se dela houver recurso poderá ser então apreciado conjuntamente com ele. A solução deste conflito interlocutório terá assim a utilidade pretendida pela parte que o suscitou, sem perturbação da marcha normal do processo, que o sistema instituído pretende preservar.

Só deve subir imediatamente, nos termos do n.º 2 do artigo 734.º do CPC, o agravo cuja retenção inutilizaria definitivamente o efeito pretendido pelo recorrente, irrelevando para o efeito a circunstância de poder vir a ocorrer a anulação ou inutilização de alguns actos processuais. Neste sentido, v. Acórdãos do STA de 2 de Abril de 1992, no recurso n.º 29 905 e de 10 de Novembro de 1977, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 271, p. 157.

Conclusão: por a retenção do presente agravo não acarretar a sua absoluta inutilidade tem o regime diferido, constante do artigo 735.º do CPC.

5 — Acordam, nestes termos, em ordenar que o processo baixe ao TAC, para esse efeito.

Sem custas.

Lisboa, 14 de Janeiro de 1993. — *José João Fernandes da Silva* (relator) — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa — António Simões Redinha.* — Fui presente, *António Mota Salgado.*

de 14 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Pensão de aposentação. Actualização e cálculo.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O n.º 1 do artigo 7.º-A do Decreto-Lei n.º 110-A/81 aplica-se às pensões que forem determinadas para produzir efeitos a partir de 1 de Setembro de 1981.
O referido n.º 1 do artigo 7.º-A do Decreto-Lei n.º 110-A/81 contém um processo de cálculo aplicável à generalidade das pensões a determinar.
3 — O n.º 2 do artigo 7.º-A do Decreto-Lei n.º 110-A/81 estende o processo de cálculo constante do n.º 1 às pensões já fixadas e aumentadas nos termos do artigo 7.º com o objectivo de uniformizar a situação dos beneficiários.
4 — O intérprete deve ter em conta o princípio da «interpretação conforme à Constituição», segundo o qual, no caso de uma lei ter vários sentidos deve escolher-se aquele que permite a conformidade da lei com as normas constitucionais.

Recurso n.º 29 151, em que são recorrente a direcção da Caixa Nacional de Previdência e recorrido António dos Santos Arede. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Rodrigues da Silva.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

António dos Santos Arede, solteiro, funcionário público aposentado, morador na Avenida da Cidade de Londres, lote 76, 6.º, dir., em Cacém, interpôs no Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, recurso contencioso de anulação da resolução de 15 de Julho de 1987, do órgão directivo da Caixa Nacional de Previdência (CNP) da Caixa Geral de Depósitos (CGD), publicada no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 115, de 20 de Maio de 1987, que fixou a pensão de aposentação do ora recorrente em 11 320$ desde 1 de Dezembro de 1986 e em 11 700$ a pensão actual.

Para tanto, alega, em síntese, que:

Em 8 de Março de 1983, requereu a sua aposentação.

Em 15 de Julho de 1987, a entidade recorrida fixou-lhe a pensão de 11 320$ desde 1 de Dezembro de 1986 e 11 700$ desde 1 de Janeiro de 1987.

O acto está, porém, ferido do vício de violação de lei, por ser de 13 050$ relativamente a 1986 e de 14 550$ a partir de 1 de Janeiro de 1987, o montante da pensão (artigos único do Decreto-Lei n.º 363/86, de 30 de Outubro e 53.º e 59.º do Estatuto da Aposentação (EA), Decreto-Lei n.º 20-A/86, de 13 de Fevereiro e Portaria n.º 780/86, de 31 de Dezembro).

Na sua resposta, diz a autoridade recorrida, em síntese, que:

O Decreto-Lei n.º 363/86 foi publicado em 30 de Outubro, nunca podendo, por isso, ter entrado em vigor em 5 desse mês.

A remuneração base do cálculo da pensão do recorrente foi a percebida pelo recorrente à data da cessação de funções públicas, observando-se, assim, o artigo 43.º do EA.

O montante das diuturnidades interveio na base do cálculo da pensão, contra o que pretende o recorrente.

O artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 110-A/81, de 14 de Maio, estabeleceu um aumento de 15% mas apenas para as pensões de aposentação, de reforma e de invalidez que, antes da sua publicação, haviam sido concedidas aos ex-funcionários ultramarinos.

O artigo 7.º-A, por outro lado — ao mandar actualizar as pensões a um nível de 7,5% dos vencimentos das categorias correspondentes do activo — apenas se aplica às aposentações obtidas antes da publicação do Decreto-Lei n.º 110-A/81.

Ora, sendo a pensão do recorrente devida apenas a partir de 1 de Dezembro de 1986, torna-se forçoso concluir que não beneficia de tais dispositivos.

Embora o recorrente não tivesse alegado o facto, verificou-se que a pensão podia beneficiar integralmente do aumento genérico de 11,5% estabelecido na Portaria n.º 780/86 (sem violar o disposto no n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 20-A/86, de 12 de Fevereiro).

Em consequência, por resolução de 23 de Fevereiro de 1988, a autoridade recorrida fixou a pensão do recorrente em 12 700$, com efeitos desde 1 de Janeiro de 1987 e em 13 600$ desde 1 de Janeiro de 1988.

Foram apresentadas pelas partes alegações e contra-alegações em que o ora recorrido e a ora recorrente sustentaram e desenvolveram as posições assumidas, respectivamente, na petição de recurso e na resposta.

Discutida a causa, foi proferida decisão que julgou procedente o recurso e anulou o acto impugnado.

Dessa sentença recorreu a CNP da CGD, que concluiu as suas alegações nestes termos:

«1.º É questão assente que a pensão dos autos só tem existência legal a partir de 1 de Dezembro de 1986 (Decreto-Lei n.º 363/86, de 30 de Outubro).

2.º O vencimento a ter em conta na fixação da pensão de aposentação é o vencimento que o recorrido tinha direito à data em que deixou de prestar serviço à ex-administração portuguesa de Moçambique, em conformidade com o n.º 3 do artigo 43.º, conjugado com o n.º 2, alínea *b*), do artigo 33.º do EA.

3.º A pensão dos autos só pode beneficiar dos aumentos decretados depois de o direito à pensão existir na esfera jurídica do recorrido, isto é, a partir de 1 de Dezembro de 1986.

4.º Não se aplica ao caso o aumento decretado pelo Decreto-Lei n.º 245/81, de 24 de Agosto, porque anterior à data referida na conclusão anterior.

5.º O artigo 7.º-A do Decreto-Lei n.º 110-A/81, de 14 de Maio, aditado pelo Decreto-Lei n.º 245/81, de 24 de Agosto, abrange somente as pensões que, já fixadas, beneficiaram do aumento de 15% previsto no Decreto-Lei n.º 110-A/81.

6.º O Decreto-Lei n.º 245/81 não consagrou, assim, uma regra de cálculo de aplicação permanente.

7.º A interpretação que decorre da douta sentença recorrida não respeitou a vontade imperativa da lei, expressa claramente nas disposições e no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 245/81.

8.º O exposto quanto à não aplicação do Decreto-Lei n.º 245/81 à pensão do ora recorrido vale para todos os diplomas que decretaram aumentos, anteriormente à existência do direito à pensão.

9.º Para além disso, procedendo no sentido apontado pela douta sentença, estar-se-ia a violar, indirectamente embora, o disposto no n.º 3 do artigo 43.º do EA.

10.º Decidindo como decidiu, violou o M.mo Juiz *a quo,* além do mais, o disposto nos artigos 33.º, n.º 2, alínea *b*), 43.º, n.º 3, do EA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro e os n.os 1,

alínea *a*), e 2 do artigo 7.º-A do Decreto-Lei n.º 110-A/81, de 14 de Maio, aditado pelo Decreto-Lei n.º 245/81, de 24 de Agosto.

Contra-alegou o recorrido, que concluiu as suas alegações nestes termos:

«1.º Os princípios constitucionais impõem-se ao legislador, vinculando-o a uma actuação em conformidade com os mesmos, sob pena de inconstitucionalidde por omissão.

2.º Não pode o Governo, por razões de equilíbrio orçamental, deixar de prosseguir objectivos que, tal como os da alínea *b*) do artigo 81.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), são prioritários.

3.º Não pode, nomeadamente, fomentar ou sequer deixar que se verifiquem situações de desigualdade, como seria o caso de manter pensões degradadas a par de outras em que tal degradação tivesse sido corrigida.

4.º É tarefa do executivo gerir os meios financeiros de que disponha, em termos de se cumprirem os objectivos de uma Constituição que se impõe ao legislador, vinculando-o nomeadamente a corrigir as desigualdades de distribuição da riqueza e do rendimento.

5.º E é com base em imperativos desta ordem que se deverá interpretar o Decreto-Lei n.º 110-A/81 e legislação que o modificou e completou.

6.º Ao ter em vista actualizar as pensões degradadas, aqueles normativos não podiam contemplar algumas pensões e desconhecer outras, mantendo a degradação destas.

7.º Caso contrário, estar-se-ia a violar princípios constitucionais como o da igualdade que, fixado no artigo 13º da CRP, se impõe ao legislador ordinário.

8.º O n.º 2 do artigo 267.º, na versão da Constituição que então vigorava, vinculando ainda a Administração a actuar em conformidade com os princípios da justiça e da imparcialidade.

9.º Estes princípios obrigam também o intérprete, suscitando nele o entendimento das normas portadoras de benefícios sociais, em termos de abranger todas as situações idênticas às que deram lugar à intervenção legislativa.

10.º O n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 362/78 fixou «como acto determinante da aposentação o primeiro dia em que o interessado deixou de receber salários ou outras remunerações.»

11.º O § 6.º do artigo 430.º do Estatuto do Funcionalismo Ultramarino (EFU), aplicável no caso por o artigo 43.º do EA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, não constar do elenco dos artigos deste diploma mandados aplicar aos aposentados do ex-ultramar, determina que: 'o facto ou acto determinante da aposentação fixa o regime jurídico desta'.

12.º O regime jurídico da pensão fixada ao recorrente veio a ser alterado pelo Decreto-Lei n.º 110-A/81, pelo que tal modificação se lhe aplica.

13.º A pensão de aposentação existe desde que foi fixada, sujeita embora, no seu vencimento, à condição de ser requerida pelo beneficiário.

14.º O Decreto-Lei n.º 110-A/81 não faz qualquer distinção entre pensões vencidas e não vencidas.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público teve vista do processo e emitiu o seguinte parecer:

«Apesar de não ser essa a tendência jurisprudencial deste venerando STA, entendemos que o n.º 1 do artigo 7.º-A do Decreto-Lei n.º 110-A/81, de 14 de Maio, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 245/81, de 24 de Agosto, se aplica às pensões que foram determinadas para produzir efeitos a partir de 1 de Setembro de 1981, entre as quais se encontra a do recorrente.

Ao invés, o n.º 2 daquela disposição estende a sua aplicação às pensões já anteriormente fixadas e aumentadas nos termos do n.º 1 do artigo 7.º do mesmo diploma legal.

Nestes termos, que parecem ser os que resultam da letra e do espírito da lei aqui interpretada, somos de parecer que o recurso não merece provimento.»

Foram corridos os vistos legais.

Tudo visto, cumpre decidir.

Os factos.

São os seguintes os factos provados:

1.º Em 26 de Agosto de 1921, o recorrente nascia em Macieira de Alcobaça (Águeda).

2.º Entre 1 de Novembro de 1942 e 3 de Fevereiro de 1943, 6 de Março e 22 de Setembro de 1943, 15 de Abril e 6 de Novembro de 1943, 10 de Outubro e 27 de Outubro de 1945, o recorrente prestou serviço militar nas fileiras do exército português.

3.º Entre 1 de Setembro de 1948 e 1 de Março de 1958, o recorrente exerceu as funções de aspirante dos Serviços de Finanças no ex-Estado de Moçambique.

4.º Entre 1 de Abril de 1958 e 30 de Abril de 1960, exerceu as funções de escriturário (assalariado) de 1.ª classe, da extinta Missão de Fomento e Povoação do Zambeze, em Moçambique.

5.º Entre 1 de Abril de 1958 e 30 de Abril de 1961, beneficiou de um aumento de 100% no cômputo do seu «tempo de serviço».

6.º Entre 1 de Setembro de 1949 e 30 de Abril de 1961, beneficiou de uma bonificação de $^1/_5$ na contagem do seu «tempo de serviço».

7.º Em 8 de Março de 1983, o recorrente requeria ao Ex.mo Administrador-Geral da Caixa Geral de Depósitos:

«António dos Santos Arede [. . .]titular do bilhete de identidade n.º 7571350 [. . .] vem requerer [. . .] ao abrigo do Decreto-Lei n.º 118-A/81, se digne conceder-lhe a pensão de aposentação a que o requerente se julga com direito, correspondente a oito anos e sete meses de serviço efectivo prestado ao Estado, na ex-colónia de Moçambique, conforme consta da certidão de efectividade anexa [fl. 5 do processo instrutor (PI)].

8.º Em 1 de Julho de 1987, o chefe do Serviço do I. P. A.-5, da Direcção de Serviços (DS) da CNP elaborava informação sobre a *pensão de aposentação definitiva* voluntária, do recorrente, na base de 18 anos de tempo de serviço, e duas diuturnidades, ao abrigo dos Decretos-Leis n.os 20-A/86 e 363/86, e, considerando a letra A/S, com vencimento de 1750$ e 1740$ por cada «diuturnidade» como «acto determinante», fixava-lhe, como abonos a receber, pela Caixa Geral de Aposentações:

a) 11 320$, de 1 de Dezembro a 31 de Dezembro de 1986;

b) 11 700$, desde 1 de Janeiro de 1987;

c) Subsídio de Natal (1986) de 943$ (fl. 18 do PI).

9.º Em 15 de Julho de 1987, o chefe do Serviço da DS da CNP da CGD dirigia ao recorrente o seguinte ofício:

«Informo V. Ex.ª de que, por despacho de 15 de Julho de 1987, [. . .] foi apurado o seguinte:

Tempo — 18 anos e 11 dias;

Pensão inicial — 11 320$, desde 1 de Dezembro de 1986;

Pensão actual — 11 7004, desde 1 de Janeiro de 1987;

Dívida CGA (fl. 20 do PI).»

10.º Em 31 de Julho de 1987, o recorrente dirigia ao Sr. Administrador-Geral da CGD o seguinte requerimento:

«António dos Santos Arede [. . .] vem requerer [. . .] que seja certificado o cálculo da pensão inicial, comunicado por ofício de 16 do corrente mês e, bem assim, os aumentos que sobre a mesma incidiram com a indicação dos normativos legais a que a fixação da pensão e a atribuição de aumentos obedeceram (fl. 23 do PI).

11.º Em 29 de Setembro de 1987, o recorrente requeria ao Ex.mo Adminstrador-Geral da CGD lhe fosse mandado passar «certidão do cálculo da pensão inicial», comunicada por ofício n.º 1212 [. . .] e bem assim os aumentos que sobre a mesma incidiram, com indicação dos normativos legais a que a fixação da pensão e a atribuição dos aumentos obedeceram (fl. 22 do PI).

12.º Em 21 de Outubro de 1987, era entregue ao recorrente a certidão solicitada, passada com data de 16 desse mês (fl. 28 do PI).

13.º Em 18 de Dezembro de 1987, o recorrnete interpunha o presente recurso contencioso (fls. 2-4).

14.º Com data de 12 de Fevereiro de 1988, um dos acessores do GTC-GPR-3, da CNP, subscrevia o seguinte parecer:

(Dá-se por reproduzido o que consta de fls. 42, 42 v.º e 43 dos autos).

15.º Em 17 de Fevereiro de 1988, o órgão directivo da CNP exarava o seguinte despacho:

«1 — Concordamos.

2 — Ao SPR-5, afim de reanalisar o cálculo da pensão, nos termos deste parecer» (fl. 34 do PI).

16.º Em 23 de Fevereiro de 1988, o chefe do Serviço DS da CNP subscrevia a informação relativa à alteração da pensão do recorrente, na linha do despacho de 17 desse mês do QD da CNP e, considerando 11 anos de serviço, a letra A/S, com o vencimento de 1750$ e duas diuturnidades de 1740$ cada, como «acto determinante» fixava como «abono» a conceder, os seguintes:

a) Pensão desde 1 de Dezembro de 1986 — 11 320$;

b) Pensão desde 1 de Janeiro de 1987 — 12 700$;

c) Pensão desde 1 de Janeiro de 1988 — 13 600$;

d) Subsídio de Natal (1986) — 903$ (fl. 36 do processo instrutor).

17.º Em 23 de Fevereiro de 1988, o órgão directivo da CNP exarava, na informação da mesma data, o seguinte despacho:

«Concordamos» (fl. 36 do PI).

18.º Com data de 24 de Fevereiro de 1988, o chefe do Serviço da DS da CNP comunicava ao recorrente a alteração das condições de aposentação, aprovadas por despacho de véspera (fl. 37 do PI).

O direito.

A questão *sub judice* resume-se, no essencial, a saber qual o regime legal aplicável ao cálculo da pensão do ora recorrido.

Entende o ora recorrido que se aplica *in casu* o disposto no Decreto-Lei n.º 110-A/81, de 14 de Maio, e entende o recorrente que o artigo 7.º-A do Decreto-Lei n.º 110-A/81, aditado pelo Decreto-Lei n.º 245/81, de 24 de Agosto, abrange somente as pensões que, já fixadas, beneficiaram do aumento de 15% previsto no Decreto-Lei n.º 110-A/81, não tendo o artigo 7.º-A deste decreto-lei consagrado uma regra de cálculo de aplicação permanente.

A jurisprudência dominante neste Supremo Tribunal abona a tese defendida pelo recorrente, mas a questão mantém-se controvertida e é assaz complexa.

A sentença recorrida julgou procedente o recurso contencioso por entender que a pensão «deverá ser fixada, em termos actualistas, por forma a beneficiar dos aumentos introduzidos ao longo dos anos, só não podendo ultrapassar o montante resultante do vencimento da categoria no activo, mais as diuturnidades, multiplicado por 18 e dividido por 36, em concreto».

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público defende que o n.º 1 do artigo 7.º-A do Decreto-Lei n.º 110-A/81 se aplica às pensões que forem determinadas para produzir efeitos a partir de 1 de Setembro de 1981, entre as quais se encontra a do recorrente.

Quid juris

A questão depende, no essencial, da interpretação das disposições relevantes dos Decretos-Leis n.os 110-A/81 e 245/81, com realce para a do artigo 7º-A do Decreto-Lei n.º 110-A/81, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 245/81, de 24 de Agosto.

Este artigo 7.º-A é do seguinte teor:

«1 — As pensões a que se referem as alíneas do n.º 1 do artigo 7.º serão determinadas, com efeitos a partir de 1 de Setembro de 1981, por forma a que:

a) Os vencimentos a ter em conta no cálculo das pensões a que se refere a alínea *a*) daquele número sejam de montante igual a 76,5% dos vencimentos das categorias correspondentes do activo, fixados nos termos do presente diploma.»

A interpretação literal do n.º 1 do artigo 7.º-A, e sua alínea *a*), que se acaba de transcrever, parece apontar para que a mesma se aplica às pensões que forem determinadas para produzir efeitos a partir de 1 de Setembro de 1981. É o que decorre da expressão «serão determinadas», que aponta para pensões que ainda não tenham sido determinadas. E é o que decorre, por contraposição, da expressão «serão aumentadas», utilizada no n.º 1 do artigo 7.º por referência às pensões já determinadas.

Esta interpretação é reforçada pelo que se disõe no n.º 2 do artigo 7.º-A, que é do seguinte teor:

«O processo de cálculo estabelecido no número anterior será aplicado às pensões aumentadas nos termos do artigo 7.º, não podendo, em qualquer caso, resultar dessa aplicação redução dos montantes percebidos.»

Este reforço decorre, em primeiro lugar, da inequívoca disposição de que o que se contém no n.º 1 do artigo 7.º-A é um processo de cálculo de pensões e não um aumento. E resulta, em segundo lugar, da própria existência do n.º 2 do artigo 7.º-A, nos termos em que vem redigido, que seria desnecessário se ressaltasse do n.º 1 que a previsão nele contida se aplicava exclusivamente às pensões já fixadas.

Na realidade, o n.º 2 do artigo 7.º-A só tem sentido se se entender que o n.º 1 se aplica às pensões ainda não fixadas, pois só nesta hipótese se impõe acrescentar que se aplica também às pensões aumentadas nos termos do artigo 7.º

A esta interpretação, porém, parece opor-se o que se contém na parte preambular do Decreto-Lei n.º 245/81, no que se refere à recuperação de pensões degradadas. Mas nada obsta a que essa recuperação passe também pelo estabelecimento de um processo de

cálculo que impeça que a degradação se mantenha. E, de resto, não é curial sobrepor a parte preambular de um diploma legal à sua parte dispositiva.

Impõe-se, para além disso, ter em conta que o Decreto-Lei n.º 245/81 se integra no Decreto-Lei n.º 110-A/81, limitando-se a aditar a este os artigos 7.º-A, 7.º-B e 24.º-A. Ora, no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 110-A/81 atribuem-se ao diploma objectivos mais amplos, quais sejam:

a) A revisão dos vencimentos do funcionalismo, dominada pela preocupação de manter o poder de compra dos trabalhadores, e

b) A actualização das pensões de acordo com critério adaptado daquele que presidiu ao aumento do pessoal no activo, assim se evitando o agravamento de degradação de parte significativa das pensões.

O artigo 7.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 110-A/81 aplica-se às pensões já fixadas, e só a estas. É o que decorre do proémio do artigo, onde se dispõe que «são aumentadas em 15%, com efeitos a partir de 1 de Maio de 1981, as pensões discriminadas nas alíneas *a*), *b*) e *c*)».

O aumento determinado para as pensões é correlativo do aumento determinado nos artigos antecedentes para os vencimentos. É o que expressamente se refere no n.º 2 da parte preambular do diploma, onde se diz que «as pensões são actualizadas de acordo com o aumento médio que a nova tabela de vencimentos acarreta face às remunerações fixadas em Julho de 1980, assegurando-se a todos os pensionistas um aumento de 15%».

Nesta conformidade, visando o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 110-A/81, as pensões já fixadas, não fazia sentido vir aditar-lhe, passados pouco mais de três meses, através do Decreto-Lei n.º 245/81, um novo artigo, o 7.º-A, com o mesmo objectivo: o de actualizar as pensões já fixadas e por aquele já actualizadas. Faria sentido, isso sim — como faz —, vir aditar ao diploma o que este não regulava, ou seja, a actualização do processo de cálculo das pensões ainda não fixadas, por forma a aproximá-las dos vencimentos do pessoal no activo.

Permitir o acompanhamento *automático* pelas pensões da evolução dos vencimentos do pessoal no activo era, aliás, o objectivo que o Governo se encontrava empenhado em levar a cabo a breve prazo, como resulta do que se contém no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 110-A/81, onde pode ler-se: «esta actualização terá lugar *independentemente* das medidas correctivas da degradação da *generalidade* das pensões que o Governo se encontra empenhado em levvar a cabo em breve prazo, de acordo com o calendário que as limitações orçamentais aconselharem e *tendo em vista* permitir o *acompanhamento* automático pelas pensões da evolução dos vencimentos do pessoal no activo». Ora, na ausência de um processo de cálculo genericamente aplicável, o *acompanhamento automático* dos vencimentos pelas pensões não é possível.

Compreende-se, assim, que o n.º 1 do artigo 7.º-A se refira ao processo de cálculo aplicável à generalidade das pensões a determinar. Tal como se compreende que o n.º 2, com o objectivo de uniformizar a situação dos beneficiários, tenha estendido às pensões aumentadas nos termos do artigo 7.º esse mesmo processo de cálculo.

Esta interpretação, que é a que parece resultar da letra e do espírito da lei, é a que melhor se harmoniza com o princípio da igualdade de tratamento a que alude o artigo 13.º da CRP, que vincula a actuação dos órgãos e agentes administrativos nos termos do artigo 266.º, n.º 2.

Ora, o intérprete deverá orientar-se, na sua actividade interpretativa, pelo princípio da «interpretação conforme à Constituição», segundo o qual, «no caso de uma lei ter vários sentidos, deve escolher-se aquele que permite a conformidade da lei com as normas constitucionais» (Gomes Canotilho, *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador,* Coimbra Editora, 1982, a p. 405).

A presente orientação, aliás, foi recentemente sufragada pelo Acórdão do pleno de 11 de Dezembro de 1991, proferido no recurso n.º 26 001 e, posteriormente, pelo Acórdão da Secção de 20 de Fevereiro de 1992, proferido no recurso n.º 27 631.

Pelo exposto, embora com fundamentos em parte não coincidentes com os da sentença sob recurso, acordam em negar provimento ao recurso e confirmam a sentença recorrida.

Sem custas.

Lisboa, 14 de Janeiro de 1993. — *José Maria Rodrigues da Silva* (relator) — *João Rolando Viana Queiroga Chaves — Ilídio Gaspar Nascimento Costa.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 14 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Recurso contencioso (prazo de interposição).

Doutrina que dimana da decisão:

O prazo de dois meses para a interposição de recurso contencioso fixado no artigo 28.º, n.º 1, alínea a), *da Lei de Processo, conta-se nos termos do disposto na alínea c*) *do artigo 279.º do Código Civil, sem considerar o preceituado na alínea b*) *do mesmo artigo, de que aquela outra alínea já faz, por si, aplicação.*

Recurso n.º 29 421, em que são recorrente Rui José Vidal Patrício Marques e recorrido o Ministro da Saúde. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Miller Simões.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Rui José Vidal Patrício Marques, médico, residente em Monte Estoril, reclama para a conferência do despacho do relator, de fls. 82 e segs., que rejeitou o recurso contencioso que interpusera do despacho do Sr. Ministro da Saúde de 26 de Julho de 1990, de indeferimento do recurso hierárquico da homologação pelo director-geral dos Hospitais da lista de classificação final dos candidatos ao concurso de graduação para chefe de serviço da carreira médica hospitalar da área de Neurologia.

Essa rejeição teve como fundamento a ilegalidade do recurso por interposição fora do prazo, porque, notificado o acto recorrido em 22 de Agosto de 1990, esse prazo terminou, conforme o disposto no artigo 279.º, alínea *c*), do Código Civil, aplicável por remissão

do artigo 28.º, n.º 2, da Lei de Processo, em 22 de Outubro de 1990, dia útil, e a interposição do recurso ocorreu em 23 de Outubro de 1990, face ao disposto no artigo 34.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro (apoio judiciário), portanto para além daquela data.

Defendendo o provimento da sua reclamação, o recorrente sustenta, em conclusão, que «devendo o recurso contencioso de anulação ser considerado interposto em 23 de Outubro de 1990 e tendo sido o reclamante notificado em 22 de Agosto do mesmo ano, por carta registada com aviso de recepção, deve o recurso ser considerado tempestivamente interposto, por exclusão da contagem daquele primeiro dia, sob pena de se considerarem violadas as garantias de despesa (*sic*) do recorrente, previstas no artigo 268.º da Constituição da República, ficando inquinado de inconstitucionalidade o douto despacho reclamado».

A autoridade recorrida não respondeu e o Ex.mo Magistrado do Ministério Público, no seu douto parecer de fl. 98, entende ser de manter o despacho reclamado, por conforme à mais recente jurisprudência da Secção e do pleno.

Após os vistos legais, cumpre decidir.

2 — Limita-se agora o reclamante, em primeira linha, a renovar, com base nos dados de facto sobre que o despacho reclamado assentou, a alegação que antes deste fizera de que na contagem do prazo para o recurso há que desprezar o dia em que a notificação ocorreu, conforme a alínea *b*) do artigo 279.º do Código Civil, questão que o mesmo despacho encarou e resolveu em termos que o reclamante não invalida e que se inserem na linha de orientação deste Supremo Tribunal, quer na Secção, quer no pleno (aos arestos citados no despacho podem aditar-se os do pleno, de 28 de Maio de 1992, no recurso n.º 26 478, de 9 de Julho de 1992, no recurso n.º 28 210, e de 22 de Outubro de 1992, no recurso n.º 25 701).

Nesta parte, portanto, dando aqui como inteiramente reproduzido o despacho reclamado, mantém-se integralmente o seu teor.

Em segunda linha, o reclamante aduz que a decisão em causa viola as garantias de «despesa» do recorrente previstas no artigo 268.º da Constituição da República.

Certo é, porém, que não especifica quais as «garantias» asseguradas nesse preceito que o despacho reclamado tenha violado o que, desde logo, prejudica a apreciação da arguida feita.

Admitindo, porém, que as garantias ditas de «despesa» sejam garantias de defesa, poder-se-á aceitar que o reclamante tenha tido em mente o disposto nos n.os 4 e 5 daquele preceito da lei fundamental.

Mas, a ser assim, não lhe assiste qualquer razão.

É que a especificação das garantias de recurso contencioso e de acesso à justiça administrativa, feita, respectivamente, nesses n.os 4 e 5, não significa que os administrados tenham acesso a tais meios processuais conforme o seu livre arbítrio, quando e nas condições em que bem lhes apeteça.

Por naturais exigências da regularidade e da segurança da vida jurídica, que, em princípio, não se compadecem com a perene impugnabilidade dos actos, a lei define os pressupostos do exercício dessas garantias, ao que a lei fundamental se não opõe (a menos que, por tal forma, as garantias acabem por ser eliminadas).

Assim, têm os administrados que respeitar os pressupostos do exercício dos seus direitos, um dos quais é a observância do prazo para o recurso contencioso, sucedendo que, caso isso não ocorra, apenas poderão imputar à sua inércia ou à sua incúria a perca da tutela dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos.

No caso concreto, tendo sido o reclamante que deixou expirar o prazo em que podia impugnar contenciosamente o acto que considerou lesivo da sua esfera jurídica, deixando por isso caducar o seu direito, não pode socorrer-se dessa sua conduta omissiva, dessa sua falta, para imputar, ademais nos termos vagos e gratuitos em que o faz, ao despacho reclamado, que se limitou a observar a lei, o desrespeito das garantias que o artigo 268.º da Constituição assegura.

3 — Termos em que se desatende a reclamação de fl. 86.

Custas pelo reclamante, fixando-se a taxa de justiça em 8000$.

Lisboa, 14 de Janeiro de 1993. — *Rui Vieira Miller Simões* (relator) — *João Rolando Viana Queiroga Chaves — Ilídio Gaspar Nascimento Costa.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 14 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Vigência dos diplomas legais publicados em suplemento ao Diário da República *distribuídos posteriormente à data respectiva. Prazos substantivos e prazos adjectivos. Falta de audiência do arguido (artigo 42.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar).*

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Quando os Diários da República, *nomeadamente os seus suplementos, são distribuídos posteriormente às datas respectivas, tem de atender-se à data da distribuição e não à data constante do jornal oficial para se fixar o início da vigência dos diplomas legais nele publicados, ilidida que esteja a presunção resultante da data aposta no jornal.*

2 — É de natureza adjectiva o prazo estabelecido no artigo 9.º da Lei n.º 23/91, pelo que se aplica na sua contagem o artigo 144.º, n.º 3, do Código de Processo Civil quando o respectivo requerimento é apresentado no tribunal.

3 — Não contém a indicação dos preceitos legais violados, incorrendo por isso no disposto no artigo 42.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar (Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro), a acusação em que se apontam atingidos o artigo 3.º, n.os 1 e 8, do Estatuto Disciplinar e artigo 4.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 3/88, de 22 de Janeiro (mas não se refere a norma sancionadora) por uma directora de serviço hospitalar (a quem foi aplicada a pena de repreensão por escrito) que se dirigiu, à revelia do respectivo conselho de administração, a outro hospital, onde obteve certidão de como lá estivera como tarefeiro um médico do seu serviço, em dias em que faltara no

primeiro hospital, justificando as faltas com atestado médico.

Recurso n.º 29 510, em que são recorrente Maria Teresa Costa Lima Pinto Mayer e recorrido o Ministro da Saúde. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Nascimento Costa.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — Maria Teresa Costa Lima Pinto Mayer, funcionária pública, interpôs em 14 de Maio de 1991 recurso contencioso do despacho de 1 de Março de 1991 do Ministro da Saúde, que indeferiu o recurso hierárquico interposto da deliberação do conselho de administração do Hospital Distrital da Póvoa do Varzim (HDPV), que a puniu com a pena de repreensão por escrito, despacho que lhe foi notificado em 13 de Março de 1991.

Entende que foram violados o artigo 59.º, n.º 4, do Estatuto Disciplinar (ED), tendo-se incorrido na sanção cominada nos artigos 42.º, n.º 1, e 1.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

A entidade recorrida não respondeu.

Em 4 de Setembro de 1991 (fl. 33) requereu a impugnante, nos termos e para os efeitos do artigo 9.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, que o recurso prossiga os seus termos até final, não produzindo a amnistia os seus efeitos.

Convidada a pronunciar-se sobre esse requerimento, veio a entidade recorrida (fl. 37) dizer que o mesmo seria extemporâneo, por ter sido formulado depois de decorrido o prazo de 10 dias previsto no citado artigo 9.º

De opinião contrária e o digno magistrado do Ministério Público (MP) (fl. 41 v.º), que informa ter o Decreto Regulamentar n.º 151, de 4 de Julho de 1991, sido enviado aos assinantes e posto à venda em 8 de Julho de 1991.

II — Alegou a recorrente (fl. 66):

1) A nota de culpa sofre de nulidade insuprível, porque não obedece aos formalismos referidos no artigo 42.º, n.º 1, do ED.

2) No respectivo libelo é acusada de ter violado o artigo 3.º, n.os 1 e 8, do diploma.

3) O n.º 1 do artigo dá uma definição legal de infracção disciplinar e o n.º 8 define o que é o dever de lealdade.

4) Não se defendeu dos factos de que era acusada porque a nota de culpa não dera a conhecer a norma que teria infringido.

5) A acusação não contém todos os requisitos exigidos, o que equivale à falta de audiência ao arguido.

6) O acto impugnado contém os vícios dos actos preparatórios, que a ele se transmitiram.

7) O acto padece ainda do vício de forma por falta de fundamentação.

8) Deve ser anulado, por violação do artigo 59.º, n.º 4, do ED, sancionada nos artigos 42.º, n.º 1, e 1.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

A entidade recorrida não alegou.

Parecer do digno magistrado do MP (fl. 68):

«A nota de culpa descreve os comportamentos que foram considerados disciplinarmente sancionáveis, por enquadramento não só nos n.os 1 e 8 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, como também no artigo 4.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 3/88, de 22 de Janeiro.

Não está assim a nota de culpa deficientemente formulada, único vício assacado ao acto recorrido, porque contém, bem discriminados, os factos e o direito a que foram subsumidos.

O recurso contencioso não merece provimento.»

III — Fixa-se a seguinte matéria de facto:

A) Nota de culpa, deduzida nos termos do artigo 57.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro [fls. 8 deste processo e 19 do processo de inquérito (PI)]:

«1. Indiciam suficientemente os autos que a arguida, em data que não foi possível apurar, de meados de Setembro de 1989, e no dia 10 de Outubro daquele mesmo ano, se dirigiu em nome próprio à Maternidade Júlio Dinis (MJD) e ao Hospital Distrital de Barcelos (HDB), solicitando, respectivamente:

a) À MJD, que lhe fosse entregue o documento comprovativo de presença do Dr. Joaquim Alexandre Guerra Rodrigo nas provas públicas para preenchimento de uma vaga de assistente hospitalar de obstectrícia, que havia tido lugar naquela instituição nos dias 21 e 22 de Julho de 1989;

b) Ao HDB, requerendo que lhe fosse passada declaração dos dias e horas da segunda quinzena do mês de Julho de 1989 em que o Dr. Joaquim Alexandre Guerra Rodrigo havia prestado serviço como tarefeiro, nos serviços de Obstectrícia daquele hospital.

2. Mais indiciam os autos, que tais atitudes da arguida foram levadas a cabo à revelia do conselho de administração do HDPV, onde aquela presta serviço como directora do serviço de Obstectrícia.

A arguida agiu voluntária e conscientemente, bem sabendo que tais comportamentos exorbitavam as suas competências, uma vez que ao dirigir-se directamente a outros órgãos exteriores de hierarquia superior à sua, agiu com manifesta má compreensão dos seus deveres funcionais, pelo que terá violado o disposto no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

Com tais condutas violou também a arguida o disposto no n.º 8 do artigo 3.º do referido decreto-lei e ainda o preceituado no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto Regulamentar n.º 3/88, de 22 de Janeiro.

Fixo à arguida o prazo de 10 dias para apresentar a sua defesa, por escrito, se assim o desejar.»

Na sua resposta (fls. 10 deste processo e 45 do PI) alega a recorrente que «não sabe porque é acusada», lembrando os bons serviços anteriores e pedindo o arquivamento dos autos.

B) Transcreve-se do relatório final (fl. 46 do PI).

«Face aos elementos recolhidos e atento o atrás exposto, nenhumas dúvidas parecem resultar de que a arguida agiu voluntária e conscientemente, bem sabendo que não podia dirigir-se a outros órgãos exteriores de hierarquia superior à sua, pelo que revelou má compreensão dos seus deveres funcionais.

Porém, e atendendo a todo o bom comportamento anterior e ainda ao facto de ter mais de 10 anos de serviço com exemplar comportamento e zelo, somos de opinião que a aplicação à arguida de uma repreensão escrita será de molde a prevenir quaisquer outros futuros comportamentos deste género.

Termos em que e ao abrigo do disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, se propõe que à arguida seja aplicada a pena de repreensão escrita.»

Seguiu-se o despacho:

Concorda o conselho de administração com a pena proposta de repreensão escrita, e com os fundamentos da sua aplicação constantes do relatórios que antecede.

Aplica-se à arguida a pena de repreensão escrita, nos termos da alínea *a*) dos artigos 11.º e 22.º do ED.

C) No Ministério da Saúde, para onde a recorrente interpusera recurso hierárquico, foi lavrado sobre o mesmo parecer (fls. 12 e segs.), onde longamente se historia o caso e se explica porque considerou o HDPV passíveis de sanções os comportamentos descritos supra *A*) e *B*).

Foi o caso que:

«De 20 a 25 de Julho de 1989 faltou ao serviço dirigido pela Dr.ª Maria Teresa Mayer o médico interno do mesmo serviço Dr. Joaquim Alexandre Guerra Rodrigo, que em 24 de Julho de 1989 apresentou atestado de doença justificativo dessas ausências;

Através de averiguações, que conduziu pessoalmente junto do HDB, a Dr.ª Maria Teresa Mayer apurou, em Outubro de 1989, que o Dr. Joaquim Alexandre Guerra Rodrigo prestara serviço na urgência daquele hospital nos dias 21 e 22 de Julho de 1989 (mas já não 23 de Julho de 1989, como também refere);

Em 13 de Outubro de 1989, a Dr.ª Teresa Mayer participou estes factos ao conselho de administração do HDPV (entrada n.º 2521) por os considerar «susceptíveis de constituírem infracções disciplinares», explicando então o modo como obtivera o seu conhecimento;

Face a esta participação, o conselho de administração do HDPV deliberou em 19 de Outubro de 1989:

a) Quanto ao Dr. Joaquim Alexandre [. . .] injustificar-lhe as faltas dadas em 24 e 25 de Julho de 1989;

Considerar justificadas as faltas dos dias 20 (por doença) e 21 (por apresentação a provas de concurso na MJD, no Porto);

Não se pronunciar sobre os dias 22 e 23 por serem sábado e domingo e o denunciado não ter estado escalado;

Não instaurar procedimento disciplinar.

b) Em relação à Dr.ª Maria Teresa Mayer, mandar averiguar a sua actuação.»

De seguida considera-se no parecer não provado o artigo 1.º da acusação (diligência na MJD).

Quanto ao artigo 2.º levanta a consultora jurídica autora do parecer a dúvida sobre se terá ou não a recorrente agido extravasando as suas competências de directora do serviço de Obstectricia e Ginecologia do HDPV, qualidade em que actuou.

A fls. 18 e 19 do processo de inquérito constam respectivamente o requerimento apresentado pela Dr.ª Teresa Mayer ao presidente da comissão de delegados do HDB, em que expressamente menciona o artigo 29.º, n.º 3, alínea *j*), do Decreto Regulamento n.º 3/88, de 22 de Janeiro, e o correspondente ofício de resposta.

Em princípio ela tinha competência para averiguar as verdadeiras razões das referidas faltas (cita várias disposições do dito diploma).

«A questão complica-se porém quando a recorrente procede a essas averiguações fora do serviço que dirige e até fora do estabelecimento a que pertence.

Cremos que a Dr.ª Teresa Mayer carecia já aí da necessária competência, nos termos do disposto, designadamente no artigo 8.º, n.º 1.º, alínea *c*), do Decreto Regulamentar n.º 3/88, que confere apenas ao director do hospital o poder de o representar «em juízo e fora dele».

Considera-se a seguir que ela revelou deficiente compreensão dos seus deveres funcionais e adequada a pena leve aplicada, que deverá ser mantida.

Em 1 de Março de 1991 despachou sobre esse parecer a entidade recorrida: «Concordo, pelo que decido como vem proposto».

Este é o acto recorrido.

No requerimento que interpôs o recurso hierárquico (fl. 15) escreve a recorrente:

«Não compreendeu de modo algum os factos por que era acusada: basta a simples leitura da nota de culpa para se verificar que as acusações não estão referenciadas aos correspondentes preceitos legais e penas aplicáveis; por isso, alegou que não compreendia os factos, ou melhor, a sua gravidade.»

IV — Cumpre decidir.

A) Tempestividade do requerimento de fl. 33.

Prescreve o artigo 9.º da Lei n.º 23/91, publicada em suplemento do *Diário da República* de 4 de Julho de 1991, que os recorrentes podem renunciar ao benefício da amnistia concedido no diploma, se o fizerem no prazo de 10 dias contados da entrada em vigor daquela lei.

Segundo o artigo 19.º, a lei entraria em vigor no dia seguinte ao da publicação.

Com frequência os suplementos ao *Diário da República* são de facto distribuídos posteriormente à data respectiva.

Tem-se entendido que nessas hipóteses deve atender-se à data da distribuição e não à data inserta no jornal oficial para se fixar o início da vigência dos diplomas legais — v., entre outros, os Acórdãos de 10 de Outubro de 1990, recurso n.º 10 639 (2.ª Secção), de 4 de Abril de 1989, recurso n.º 24 492 e de 26 de Novembro de 1985, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 299, p. 1364, sem prejuízo da presunção resultante da data aposta no jornal.

Neste caso nem interessa saber se houve ou não atraso na distribuição.

O prazo previsto naquele artigo 9.º é sem dúvida um prazo adjectivo e não substantivo — v., sobre a diferença entre uns e outros, A. Varela, in *Revista de Legislação e Jurisprudência,* n.º 122, p. 195 e Vaz Serra, in *Prescrição Extintiva e Caducidade,* 1961, pp. 533 e segs.

Nos termos do artigo 144.º, n.º 3, do Código de Processo Civil, o prazo suspende-se durante as férias, sábados, domingos e feriados.

Admitindo que a Lei n.º 23/91 tenha entrado em vigor em 5 de Julho de 1991 (dia seguinte ao da publicação), o prazo de 10 dias terminaria depois das férias judiciais (de 15 de Julho a 15 de Setembro).

Ora, o requerimento entrou em 4 de Setembro de 1991.

Improcede portanto a questão prévia suscitada pela entidade recorrida.

B) Questão de fundo.

A recorrente invocou apenas vício de forma:

a) Nulidade insuprível da nota de culpa por não obedecer aos formalismos referidos no artigo 2.º, n.º 1, do ED (Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro), o que equivale à falta de audiência do arguido;

b) Falta de fundamentação do acto recorrido.

Nos termos do artigo 59.º, n.º 4, do ED, a acusação deverá conter a indicação dos factos integrantes da mesma, bem como das circunstâncias de tempo, modo e lugar da infracção e das que integram atenuantes e agravantes, acrescentando sempre a referência aos preceitos legais respectivos e as penas aplicáveis.

A recorrente considera não cumprida a última parte do preceito: faltariam os preceitos legais violados e por isso nem perceberia «os factos por que era acusada» [v. transcrição da sua defesa no processo disciplinar, supra III, alínea *c*), *in fine*].

Não põe em causa a ocorrência dos factos.

Da acusação não consta a pena aplicável (última parte do artigo 59.º, n.º 4).

Estará a infracção suficientemente individualizada e referida aos correspondentes preceitos legais (n.º 1 do artigo 42.º)?

Foi a recorrente acusada de invadir as competências do conselho de administração do HDPV e daí a referência ao artigo 4.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 3/88, de 22 de Janeiro, que prescreve:

«O conselho de administração é o órgão responsável pela definição dos princípios fundamentais que devem enformar a organização e funcionamento do hospital, pelo acompanhamento da sua execução e pela respectiva avaliação periódica.»

Na nota de culpa é acusada de má compreensão dos seus deveres funcionais, pelo que terá incorrido no disposto no artigo 3.º, n.º 1, do ED (violação de algum dos deveres gerais ou especiais decorrentes da função).

É especificamente acusada de ter violado o dever de lealdade, definido no n.º 8 do artigo.

A recorrente terá sido a essa luz desleal para com o conselho de administração, na medida em que não se «subordinou aos objectivos do serviço», definidos e executados pelo conselho de administração, seu superior hierárquico.

Certo é que o artigo 3.º do ED se limita a definir infracção disciplinar.

Em cada caso a Administração, para além de indicar o(s) dever(es) violado(s), para o que citara, como ocorreu neste caso, o artigo 3.º, terá que indicar qual ou quais os preceitos a luz do(s) qual(quais) pensa deve ser punida a infracção.

Deve assim referir o(s) artigo(s) que cominam a pena aplicável.

Isto é imposto pelo artigo 59.º, n.º 4.

Terá a Administração de indicar um dos artigos do capítulo IV do ED (factos a que são aplicáveis as diferentes penas disciplinares).

Só assim não incorrerá no disposto no artigo 42.º, n.º 1.

Neste caso, porque na acusação se não fala de «negligência grave» ou de «grave desinteresse», não poderia a arguida ser punida com suspensão (artigo 24.º).

Porque se não refere o carácter de gravidade da falta, também não poderia aplicar-se o artigo 25.º (inactividade).

Em muito menos o artigo 26.º (aposentação compulsiva e demissão), já que nada se diz sobre a inviabilização da manutenção da relação funcional.

Os factos constantes da acusação suportam porém a subsunção no artigo 22.º (repreensão) e artigo 23.º (multa).

Esta pode atingir montante não despiciendo (artigo 12.º, n.º 2).

Assim, a acusação devia referir pelo menos qual a pena que considerava aplicável, neste caso, indicando um daqueles artigos 22.º ou 23.º

O arguido tem o direito de saber qual a pena que lhe é cominada na acusação, para melhor poder defender-se.

Nestes termos têm de entender-se os artigos 59.º, n.º 4 (referência aos preceitos legais respectivos), e 42.º, n.º 1 (infracções suficientemente individualizadas e referidas aos correspondentes preceitos legais).

Incorreu-se assim na nulidade insuprível de falta de audiência do arguido, que inquina o processado posterior e o acto punitivo.

Nem há por isso que conhecer da arguida falta de fundamentação do acto recorrido.

Em face do exposto, acordam os juízes deste Supremo Tribunal em dar provimento ao recurso contencioso, anulando o acto recorrido.

Sem custas.

Lisboa, 14 de Janeiro de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — *José Manuel de Moura Pires Machado* (tem voto de conformidade do Sr. Conselheiro Valadas Preto, que não assina por não estar presente). — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 14 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Magistrados judiciais jubilados. Cálculo da pensão de aposentação.

Doutrina que dimana da decisão:

Após a entrada em vigor da Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro, na fixação ou actualização das pensões de aposentação de magistrados judiciais jubilados, não tem que se considerar as desmajorações e compensações estabelecidas no Decreto-Lei n.º 487/88, de 30 de Dezembro, e na Portaria n.º 549/89, de 17 de Julho, operando-se apenas, e como base do respectivo cálculo, em função da remuneração estabelecida para os magistrados no activo, com a mesma categoria e escalão do jubilado.

Recurso n.º 30 649, em que são recorrente a direcção dos Serviços de Previdência da Caixa Geral de Depósitos e recorrido José Neto do Amaral e Pereira da Silva. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Correia de Lima.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — Dois membros do órgão directivo da Caixa Nacional de Previdência (CNP) recorrem da sentença de fls. 59 e segs., que anulou, por vício de violação de lei, a sua resolução de 17 de Agosto de 1990, que fixou em 482 800$ a pensão definitiva do juiz conselheiro

jubilado do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), em comissão permanente de serviço no STA, José Neto do Amaral e Pereira da Silva.

Na sua alegação pedem a revogação da decisão e concluem da forma seguinte:

«1 — O objectivo do regime de cálculo das pensões da competência da Caixa e do Montepio, instituído pelo Decreto-Lei n.º 487/88 e pelas Portarias n.os 549/89 e 639/90, foi o de evitar que da incorporação nas remunerações ilíquidas de uma parcela destinada a compensar o termo das isenções tributárias de titulares de cargos políticos viesse a resultar, dada a diversidade de regimes fiscais aplicáveis às remunerações (rendimento de categoria A) e às pensões (rendimentos da categoria H), uma elevação dos valores reais das pensões calculadas a partir dessas remunerações;

2 — Tal resultado contrariaria o repetidamente afirmado princípio da neutralidade da reforma fiscal sobre os rendimentos reais dos cargos públicos e, em última análise, uma das orientações básicas da reforma, o termo da confusão entre estatuto fiscal e estatuto remuneratório desses titulares;

3 — Dada a diversa natureza do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 487/88 e das portarias subsequentes, por um lado, e do Decreto-Lei n.º 353-A/89 e da Lei n.º 2/90, incidindo aqueles sobre matéria fiscal e estes sobre matéria remuneratória e de carreiras, é inviável sustentar que estaria nos objectivos dos últimos o afastamento do regime instituído pelos primeiros, afirmação cujo remate lógico seria o de que a substituição só não teria ocorrido no âmbito da função pública porque o n.º 4 do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89 expressamente determinou a manutenção da regulamentação originária;

4 — Na realidade, pelo mesmo motivo que a vigência do regime das desmajorações no cálculo das pensões a cargo da Caixa e do Montepio não depende da referência expressa feita no Decreto-Lei n.º 353-A/89, também a omissão dessa referência na Lei n.º 2/90 não pode ter-se por afastamento tal vigência;

5 — O sentido útil do n.º 5 do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89 foi o de fixar um limite temporal para a vigência do Decreto-Lei n.º 487/88 no que ao regime de cálculo de pensões se refere;

6 — O âmbito de aplicação da Portaria n.º 54/91 estende-se à generalidade das pensões pagas pela Caixa Geral de Aposentações (CGA) e pelo Montepio dos Servidores do Estado (MSE), de modo algum se limitando às pensões de funcionários e agentes da Administração Pública — abrangendo, assim, as pensões dos magistrados jubilados;

7 — Idêntico é o campo de aplicação da norma ao abrigo da qual a portaria foi emanada, o n.º 4 do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89;

8 — A posição que foi acolhida pela douta sentença só poderia, aliás, ser justificada logicamente por uma de duas vias: ou se defendia que as remunerações dos magistrados não foram objecto de compensação pelo fim das isenções tributárias e, logo, não faria sentido que as pensões fossem desmajoradas; ou se defendia que as remunerações foram compensadas mas, apesar disso, e por qualquer motivo que importará apurar, as pensões não ficavam sujeitas a desmajoração;

9 — Porém, afigura-se de todo inviável defender que faz parte do especial estatuto dos magistrados a não sujeição às desmajorações, pois tal significaria afinal confundir de novo estatuto fiscal e estatuto remuneratório, exactamente o oposto do visado com o fim das isenções tributárias dos titulares de cargos públicos;

10 — Também a circunstâncias de se tratar de pensões indexadas a remunerações não poderia nunca justificar a subtracção às desmajorações, visto não existir qualquer relação entre os dois aspectos, como se demonstra pelo facto de vários tipos de pensões a cargo da Caixa ou do Montepio serem de actualização automática e nenhuma menção excludente lhes ser feita pela Portaria n.º 549/89 ou por qualquer outro diploma, sempre tendo sido, por conseguinte, sujeitas a desmajorações;

11 — Por outro lado, não cabe considerar a hipótese de a desmajoração dever ser afastada pela circunstância de a Lei n.º 2/90 estabelecer uma indexação de montantes líquidos: e isto pela simples razão de que nada nesse diploma permite concluir que os valores líquidos das remunerações e das pensões devam ser idênticos;

12 — Na realidade, do n.º 2 do artigo 3.º decorre tão-só que a actualização das pensões se faz em proporção idêntica à do aumento das remunerações correspondentes, que são aquelas constantes da escala indiciária agora anexada à Lei n.º 21/85, de 30 de Julho;

13 — A obtenção de montantes líquidos a partir dos valores ilíquidos constantes da escala indiciária impõe o recurso a outras normas jurídicas próprias de cada um dos abonos, nomeadamente, no que às pensões se refere, à Portaria n.º 549/89, visto a Lei n.º 2/90 não constituir a regulamentação exclusiva da matéria das pensões dos magistrados;

14 — Admitir que a Lei n.º 2/90 fosse a regulamentação exclusiva a que se devesse recorrer para determinar os valores das remunerações e das pensões implicaria conclusões de todo inaceitáveis, como por exemplo, que os magistrados no activo não deviam descontar quotas para a Caixa e para o Montepio, ou que no cálculo das pensões se devia prescindir do factor tempo de serviço (o que seria manifestamente inconstitucionalidade);

15 — Mas é igualmente inviável sustentar que as remunerações dos magistrados não são majoradas, isto é, não englobam tal parcela compensatória, visto não se descortinar qualquer motivo que tivesse levado o legislador a proceder à incorporação de compensações nas remunerações da generalidade titulares de cargos públicos, não o fazendo, porém, relativamente a uma categoria específica, a dos magistrados.»

II — O ora recorrido não contra-alegou.

III — O Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto emitiu parecer no sentido do improvimento do recurso.

IV — Cumpre apreciar e decidir.

A) O ora recorrido juntou com a petição de recurso contencioso os docs. de fls. 7 a 23, que designou de docs. n.os 1 a 14; os ora recorrentes (ali recorridos) juntaram com a resposta o doc. de fls. 35 a 40 dos autos, bem como o apenso processo instrutor, tendo tal apensação sido notificada ao mandatário do ora recorrente, antes da sua notificação, para alegar nos termos do artigo 67.º do Regulamento do STA.

Na sentença recorrida, o Sr. Juiz *a quo,* depois de reproduzir, com referência aos documentos juntos, o alegado pelos intervenientes, passou a apreciar e decidir o invocado vício de violação de lei, e, depois de desenvolvidamente fazer referência cronológica e temática aos diplomas reguladores da fixação e actualização da pensão de aposentação dos funcionários e agentes da função pública, bem como dos

magistrados judiciais jubilados concedeu provimento ao recurso, por concluir que a após a entrada em vigor da Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro, a pensão de aposentação dos magistrados jubilados é calculada com base na remuneração estabelecida para os magistrados no activo com a mesma categoria e escalão do jubilado, mas não já com recurso às desmajorações e compensações determinadas pela Portaria n.º 549/89, de 17 de Julho, editada em cumprimento do disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 487/88, de 30 de Dezembro, contrariamente ao que fora feito pelo despacho contenciosamente recorrido.

B) Tendo em atenção os documentos juntos aos autos pelos seus intervenientes, bem como o apenso processo instrutor, face ao disposto nos artigos 12.º, n.º 1, 24.º, alínea *b*), e 110.º, alínea *c*), todos da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), dão-se como provados os seguintes factos:

1. O ora recorrido nasceu em 22 de Maio de 1921.

2. Prestava serviço em comissão de serviço no STA, quando, por deliberação do plenário do Conselho Superior da Magistratura (CSM), de 13 de Março de 1990, publicada no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 76, de 31 de Março de 1990, foi desligado do serviço para efeitos de aposentação.

3. Por despacho de 28 de Fevereiro de 1990, de dois membros do órgão directivo da CNP, proferido com invocação de delegação de poderes publicada no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 91, de 19 de Abril de 1989, foi reconhecido ao recorrente o direito à aposentação, nos termos da Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro e artigo 37.º, n.º 1, do Estatuto da Aposentação (EA), por ter naquela data mais de 60 anos de idade e mais de 36 anos de serviço, tendo-lhe sido fixada a pensão transitória de 491 100$.

4 — Por despacho, de 17 de Agosto de 1990, dos dois referidos membros do órgão directivo da CNP e com invocação da já referida delegação de poderes, foi calculada a pensão definitiva do ora recorrido, com base em 36 anos de serviço (artigo 53.º, n.º 1, conjugado com o artigo 44.º, n.º 1, do EA); na remuneração de 514 800$, estabelecida para o cargo no activo de juiz conselheiro, a partir de 1 de Janeiro de 1990, pela Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro; com dedução da majoração compensatória de tributação do IRS, nos termos da Portaria n.º 549/89, de 17 de Julho, e em execução do disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 487/88, de 30 de Dezembro, com o que se alcançou o valor de 356 396$, o qual foi acrescido da compensação a que se refere o n.º 3 da citada Portaria n.º 549/89, atingindo o montante de 482 800$.

Foi este o despacho objecto do recurso contencioso.

C) A questão nuclear do presente recurso, que, foi, aliás, a decidida na sentença impugnada, é a de saber se, após a entrada em vigor da Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro, no cálculo da pensão de aposentação de um magistrado judicial se há-de ainda atender às desmajorações e compensações impostas pela Portaria n.º 549/89 (ulteriormente alterada pela Portaria n.º 639/90, de 8 de Agosto), ou se, pelo contrário, se terá apenas de observar o disposto no estatuto remuneratório dos magistrados judiciais constante da Lei n.º 2/90.

Trata-se de questão já enunciada em vários arestos por este Tribunal e sempre no sentido, seguido pela sentença recorrida, de que apenas haverá que atender ao regime instituído pela Lei n.º 2/90, não devendo aplicar-se à situação dos magistrados o disposto nas mencionadas

Portarias (cf., v. g., Acórdãos de 26 de Maio de 1992, in recurso n.º 30 467, de 1 de Outubro de 1992, in recurso n.º 30 720 e de 5 de Novembro de 1992, in recurso n.º 30 595, os quais aqui seguiremos de muito perto).

Pelo Decreto-Lei n.º 415/87, de 31 de Dezembro, foi eliminada a isenção de imposto profissional e complementar de que beneficiavam os funcionários públicos e os titulares de cargos públicos.

Conforme resulta do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 487/88, de 30 de Dezembro, este resultou da necessidade de «salvaguardar os rendimentos líquidos de impostos dos titulares de cargos públicos relativos a 1988», já que tais rendimentos passaram a ser tributados em imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), imposto que substituiu os impostos profissional e complementar, atribuindo, para alcançar aquele objectivo, uma compensação, como já anteriormente se fizera relativamente à abolição do imposto profissional.

Essa compensação passou a ser uma componente da remuneração base de 1988 fixada pelo artigo 1.º do citado diploma para todos os funcionários e agentes da Administração e institutos aí referidos, magistrados, militares e titulares políticos.

Compensação da mesma natureza foi mandada acrescer às pensões de aposentação, fazendo-se o respectivo cálculo em função de portaria a publicar (artigos 3.º e 4.º). Nessa conformidade surgiu a Portaria n.º 549/89, de 17 de Julho, depois alterada pela Portaria n.º 639/90, de 8 de Agosto.

Não oferece, assim, dúvidas que, aquando da sua entrada em vigor, o Decreto-Lei n.º 487/88 (cf. artigo 1.º, n.º 1) e a Portaria n.º 549/89 se aplicaram aos magistrados judiciais, pelo que as pensões dos magistrados judiciais jubilados foram também compensadas, depois da dedução das majorações dos vencimentos por efeito da tributação em IRS.

Só que a influência dos aspectos fiscais no cálculo das pensões, em discrepância com o regime que flui dos artigos 46.º e 47.º do EA, onde se manda apenas atender às remunerações ilíquidas, teve sempre carácter transitório, como se infere dos artigos 15.º, n.º 1, alínea *e*), da Lei n.º 114/88, de 30 de Dezembro, e 17.º, n.º 4, alínea *a*), da Lei n.º 101/89, de 29 de Dezembro, que aprovaram os Orçamentos do Estado para 1989 e 1990, respectivamente, e ainda do artigo 45.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro.

De resto, decorre do próprio Decreto-Lei n.º 487/88 que este, tal como as apontadas portarias que dele são complementares, são diplomas temporários, cuja vigência se justifica apenas enquanto ocorrer o pressuposto em que assentaram, isto é, salvo disposição legal em contrário, cessa a aplicação de tais diplomas logo que novo sistema remuneratório deixe de considerar tais compensações e, por isso, quanto às pensões de aposentação, cessa todo o mecanismo de majorações deduzidas e depois em outros termos acrescentadas, previsto na Portaria n.º 549/89, quando o respectivo cálculo tenha por base vencimento ou remuneração que não considere tal tipo de compensação.

Em 2 de Junho de 1989, foi publicado o Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, que estabeleceu o novo sistema retributivo da função pública, depois desenvolvido e regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 18 de Outubro.

Este novo sistema visou essencialmente, consoante se lê no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 184/89, «actualizá-lo ao novo quadro de exigências de conhecimento requeridos ao funcionário público, espe-

cialmente em resultado da adesão de Portugal às Comunidades Europeias, tendo ainda em atenção a situação de paridade tributária criada pela reforma fiscal entre os funcionários e os restantes titulares de rendimentos por conta de outrem».

Significa isto que este novo sistema retributivo tem a remuneração do funcionário público como objecto de tributação fiscal como a de qualquer outro contribuinte e, portanto, alheia, como a destes, a qualquer componente compensatória dessa incidência tributária.

Com o novo sistema retributivo, pois, desapareceu o pressuposto do funcionamento do Decreto-Lei n.º 487/88 e da Portaria n.º 549/89, que o regulamentou quanto a pensões de aposentação, razão porque o legislador teve necessidade de estabelecer a disposição transitória do n.º 5 do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, segundo a qual «até à entrada em vigor do diploma a que se refere a alínea *e*) do artigo 15.º da Lei n.º 114/88, de 30 de Dezembro, às pensões calculadas com base nas remunerações abrangidas pelo presente diploma é aplicado o disposto nos artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 487/88, de 30 de Dezembro, não sendo estas abrangidas pelo previsto no número anterior».

Diga-se, de resto, que este regime transitório foi definitivamente abolido pela Portaria n.º 54/91, de 19 de Janeiro, que, declarando sem efeito as «desmajorações e compensações» determinadas pelas citadas Portarias n.ºs 549/89 e 639/90, estipulou que a forma de cálculo das pensões passava a incidir sobre os vencimentos ilíquidos e mandou recalcular as pensões em que essas portarias foram aplicadas.

Quanto aos magistrados judiciais e aos magistrados do Ministério Público (MP), aos quais não eram aplicáveis o Decreto-Lei n.º 184/89 (cf. artigo 3.º, n.º 3) e seu diploma complementar, o Decreto-Lei n.º 353-A/89 [cf. alínea *q*) do n.º 1 do artigo 168.º da Constituição da República Portuguesa], viram estes ser reformulado o seu estatuto retributivo pela Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro, com total libertação em relação ao dos funcionários públicos, que até deixaram de poder ver o seu vencimento indexado ao dos magistrados, nos casos em que tal vinha ocorrendo (artigo 4.º, n.º 1). Tal aconteceu, como se salienta na sentença recorrida e decorre da proposta de Lei n.º 120/V, com a sua exposição de motivos, do parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e do debate no plenário da Assembleia da República, por os tribunais serem órgãos de soberania e haver conveniência em preservar a independência e a autonomia dos respectivos órgãos, havendo a preocupação de equiparar o regime remuneratório dos magistrados jubilados ao dos magistrados em exercício efectivo de funções.

Como se diz no citado Acórdão desta Secção de 26 de Maio de 1982: «É o culminar de um processo iniciado com a Lei n.º 21/85, de 30 de Julho, com a criação, no seu artigo 67.º, do instituto da jubilação, para os magistrados judiciais, em vista à dignificação da sua carreira, e desenvolvida pelo Decreto-Lei n.º 342/88, de 28 de Setembro, ao determinar que os magistrados judiciais tinham direito a um complemento das respectivas pensões, constituído por participação emolumentar igual à fixada para os magistrados do activo de categoria idêntica àquela em que a jubilação se tivesse verificado».

Esta Lei n.º 2/90, introduzindo algumas alterações no Estatuto dos Magistrados Judiciais (Lei n.º 21/85, de 30 de Julho) e também no dos magistrados do MP, veio estabelecer um novo sistema retributivo dos magistrados judiciais, mesmo na situação de jubilados.

Assim, conforme os artigos 22.º e 23.º daquela Lei n.º 21/85, na nova redacção segundo a Lei n.º 2/90 (artigo 1.º), são componentes desse sistema retributivo a remuneração base e os suplementos, sem possibilidade de incluir qualquer tipo de abono que não se enquadre nesses componentes, mas considerando-se entre os suplementos as compensações a que se referem os artigos 24.º a 27.º e 29.º da mesma lei (subsídio de fixação, despesas de representação, despesas de deslocação, ajudas de custo e habitação).

Do que decorre que o novo sistema retributivo dos magistrados judiciais deixou de comportar a atribuição de qualquer prestação compensatória da atribuição em IRS que sobre os vencimentos incide, tal como na generalidade da função pública, desta forma tendo desaparecido o pressuposto do funcionamento do Decreto-Lei n.º 487/88 e portarias complementares.

Cessará, assim, o pressuposto de aplicação de tais diplomas aos magistrados judiciais, face ao novo estatuto retributivo destes, incluindo o dos jubilados, e sem embargo de poderem revestir o carácter de estatuto fiscal, eram incompatíveis com aquele, sendo revogados, nos termos do disposto no artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, do Código Civil.

Este entendimento surge reforçado com o disposto no artigo 3.º da Lei n.º 2/90, ao mandar aplicar o novo sistema retributivo aos magistrados jubilados e que, com base de cálculo da actualização automática das pensões desses magistrados, se tome a remuneração estabelecida para os magistrados em exercícios de funções com a mesma categoria e escalão, sem qualquer dedução, em consonância, aliás, com a regra geral do cálculo da pensão originária, estabelecida no artigo 68.º, n.º 2, da Lei n.º 21/85, cujo teor se manteve e onde se prescreve que a pensão dos magistrados judiciais jubilados «[...] será calculada, sem qualquer dedução no quantitativo apurado, em função de todas as remunerações sobre as quais incidiu o desconto respectivo».

Do exposto resulta que é aplicável aos magistrados jubilados o novo sistema retributivo estabelecido pela Lei n.º 2/90, com observância do disposto no n.º 2 do artigo 68.º da Lei n.º 21/85, e que, após a entrada em vigor daquela lei, na fixação ou actualização das respectivas pensões de aposentação, já não tem que se considerar o disposto no Decreto-Lei n.º 487/88 e na Portaria n.º 549/89, contrariamente ao que se fez no acto contenciosamente impugnado, operando-se apenas, e como base do cálculo, em função da remuneração que caberia à categoria e escalão do jubilado se estivesse no activo, sem quaisquer deduções, ficando, embora, a pensão do jubilado, como a remuneração do magistrado no activo, sujeita à incidência tributária prevista na respectiva lei.

Assim, conclui-se, como na sentença recorrida, que a resolução, de 17 de Agosto de 1990, contenciosamente impugnada, violou, por erro de interpretação, o disposto nos artigos 1.º e 3.º da Lei n.º 2/90 e n.º 2 do artigo 68.º da Lei n.º 21/85, e, por erro de aplicação, o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 487/88 e a Portaria n.º 549/89.

E, pelas razões expostas, improcedendo todas as conclusões da alegação dos ora recorrentes, negam provimento ao respectivo recurso.

Sem custas.

Lisboa, 14 de Janeiro de 1993. — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* (relator) — Tem o voto de conformidade do Sr. Conselheiro António Martinez Valadas Preto, que não assina por ter deixado de

fazer parte do Tribunal — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (vencido. No projecto que elaborei declarava nula a sentença por ausência absoluta de indicação dos fundamentos de facto e por isso os autos deviam baixar ao tribunal administrativo de círculo (TAC) para a decisão ser reformada em conformidade. A sentença é de todo omissa quanto à discriminação dos factos com base nos quais haveria que interpretar e aplicar as normas jurídicas — artigo 659.º, n.º 2, do Código de Processo Civil (CPC). Desconhecendo-se em absoluto quais os factos em que a 1.ª instância se baseou, não podia o STA exercer o poder de reapreciação da questão a que os autos se reportam. Os recursos visam modificar decisões e não criar decisões sobre matéria nova — Acórdão do STJ de 16 de Julho de 1971, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 209, p. 160.

Estabelece o artigo 668.º, n.º 1, alínea *b*), do CPC, que é nula a sentença que não especifique os fundamentos de facto. Neste sentido já se decidiu no Acórdão deste STA de 21 de Julho de 1987, recurso n.º 24 402.

Por outro lado, tratando-se de nulidade de sentença por omissão de pronúncia quanto aos fundamentos de facto não há que aplicar o disposto no artigo 715.º do CPC, que determina o conhecimento imediato do objecto do recurso quando seja declarada a nulidade da sentença mas sim ordenar a baixa do processo ao TAC para reforma da decisão, face ao disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 731.º do CPC e dentro dos poderes que são oficiosamente atribuídos pelo n.º 2 do artigo 712.º do CPC ao tribunal *ad quem.*

Neste sentido se tem pronunciado o STA: Acórdãos de 12 de Maio de 1987, recurso n.º 24 643, de 12 de Maio de 1992, recurso n.º 27 781 e de 2 de Junho de 1992, recurso n.º 30 465.

Para decidir em sentido contrário ao propugnado a tese que obteve vencimento baseou-se no disposto nos artigos 12.º, n.º 1, 24.º, alínea *b*), e 110.º, alínea *c*), da LPTA. Salvo o devido respeito estas disposições não permitem ao tribunal de recurso suprir a falta absoluta da matéria de facto a fixar pelo tribunal *a quo.* O artigo 12.º, n.º 1, apenas diz que só é admissível a prova documental, o que também é válido para a 1.ª instância e não resolve a questão.

Quanto à alínea *b*) do artigo 24.º apenas estabelece que os recursos contenciosos são regulados pelo estatuído na Lei Orgânica e no Regulamento do STA e na respectiva legislação complementar que não são citados e também não contém quaisquer disposições que revoguem o regime geral do CPC.

Por último a alínea *c*) do artigo 110.º apenas vem estabelecer que no âmbito do recurso para o STA pode-se conhecer de toda a matéria da impugnação do acto administrativo, embora o julgamento tenha sido em parte favorável a quem recorra, o que não diz respeito aos casos, como o presente, em que há omissão absoluta da matéria fáctica). — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 14 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Carreira docente universitária. Nomeação definitiva de professores auxilares.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A nomeação definitiva de professores auxiliares processa-se nos termos do artigo 20.º do Estatuto de Carreira Docente Universitária.
2 — O docente tem que apresentar um relatório pormenorizado da actividade pedagógica e científica durante os últimos cinco anos, indicando os trabalhos realizados e publicados e as dissertações efectuadas.
3 — O conselho científico da faculdade designa dois professores da especialidade para emitirem parecer circunstanciado tendo-se em conta os factores referidos nas alíneas a) *a d*) *daquele artigo 20.º*
4 — Só esses factores e não outros é que podem basear a deliberação do concelho científico.
5 — A apreciação do relatório curricular do docente não se compadece com uma análise meramente formal mas sim com juízos valorativos e conclusivos quanto à competência, aptidão pedagógica e actualização ou formação e orientação científica do docente.

Recurso n.º 30 667, em que são recorrente Elisa Maria da Silva Campos e recorrido o conselho científico da Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Nova de Lisboa. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Elisa Maria da Silva Campos, residente em São Francisco, Califórnia, Estados Unidos da América (EUA), interpôs recurso contencioso da deliberação de 7 de Outubro de 1986, do conselho científico (CC) da Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Nova de Lisboa (FCMUNL).

Por sentença do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa foi negado provimento ao recurso.

Inconformada recorre a Elisa Campos produzindo alegações, que assim terminam:

«1) O CC da FCMUNL, em lugar de se pronunciar sobre o mérito profissional da recorrente e de ajuizar da valia substancial das actividades e trabalhos curriculares documentados, justificou a sua não nomeação com pretensas insuficiências formais do relatório curricular e seus anexos, assim omitindo a verificação dos pressupostos enumerados nas várias alíneas do artigo 20.º do Estatuto da Carreira Docente Universitária (ECDU), cujo tipo legal sofreu por isso grave disfunção.

2) E deixou suficientemente expressa por ser viável a desvalorização da actividade exercida no estrangeiro, como se a mesma não tivesse sido *a priori* julgada de reconhecido interesse para a Faculdade e não tivesse tido, como teve, um altíssimo nível científico.

3) Desrespeitou também o poder-dever que à Administração assiste de aperfeiçoar oficiosamente o processo burocrático com vista a uma decisão final apenas quando o mesmo reúne todos os elementos para decisão, dever esse que se impunha em face do princípio do inquisitório, e que facilmente seria concretizado com o convite à recorrente para suprir os elementos supostamente em falta.

4) Ainda por cima, alguns desses elementos eram conhecidos de membro do conselho e estavam nos arquivos dos serviços, pelo que a recorrente estava dispensada da respectiva prova.

5) É inconsistente, e de todo inimputável à recorrente, a acusação de não haver co-autores portugueses nos trabalhos que publicou.

Trata-se de exigência discriminatória e deslocada dos pressupostos legais atendíveis pelo artigo 20.º do Estatuto.

6) O mesmo se tem de concluir também relativamente à ausência de «projectos de investigação científica em Portugal», mera consequência do facto da estadia nos EUA durante a maior parte do período em apreciação.

7) Em termos de avaliação de mérito científico, é desprovida de significado não figurar como primeira autora em trabalhos que publicou.

8) É inadmissível que se apode de «vaga referência» a menção de uma bolsa da NATO, não só porque foi a única que algum membro da escola obteve, como porque esse trabalho era sobejamente conhecido de um dos membros do conselho, que com base nele apresentou comunicação pessoal em colóquio internacional, comunicação essa preparada e redigida pela recorrente e com base na sua experiência como bolseira NATO.

9) O Estatuto em parte alguma exige a entrega juntamente com o relatório de sumários e separatas, contentando-se com a «indicação dos trabalhos realizados e publicados e com a elaboração pelo candidato de um mero relatório de actividades», exigência que a recorrente satisfez.

10) A ilegalidade, por violação de lei ou erro nos pressupostos de direito, referida no n.º 1, nada tem a ver com os obstáculos colocados à jurisdição administrativa em matéria de discricionaridade técnica, pois nada tem de dupla administração o reconhecer-se que o órgão administrativo se afastou do tipo legal do acto a praticar, preterindo a análise do mérito qualitativo das actividades do professor em favor duma apreciação (ainda por cima errada) dos requisitos formais do processo gracioso.

11) Tais obstáculos cedem em hipóteses de erro grosseiro ou manifesto, como é o caso das violações assacadas nos n.os 2, 5, 6 e 7 destas conclusões.

12) Além da prova por documentos constantes dos autos, as arguições feitas na petição de recurso e nas alegações finais não foram impugnadas pelo CC da FCMUNL, devendo por conseguinte ter-se como factos provados.

13) A não ser assim, sempre teria de dar-se à recorrente a oportunidade de fazer essa prova, prosseguindo os autos com a instrução e o julgamento.

14) O acto impugnado carece de fundamentação de direito, o que constitui vício de forma subsidiariamente alegado.

15) A sentença violou o artigo 20.º do ECDU, o princípio do inquisitório no processo administrativo gracioso, o princípio segundo o qual neste não deve ser proferida decisão final enquanto a instrução não estiver contemplada, e ainda o disposto no artigo 1.º, n.os 1, alíneas *a*) e *d*), e 2, do Decreto-Lei n.º 251-A/77.»

Contra-alegou o CC da FCMUNL no sentido de ser negado provimento ao recurso, por não terem sido violados os preceitos indicados, sendo do mesmo parecer o Ministério Público (MP).

Factos assentes:

A) A recorrente vinha exercendo as funções de professora auxiliar da FCMUNL, com provimento provisório por contrato.

B) Por ofício de 20 de Novembro de 1985, subscrito pelo presidente do CC do FCMUNL, a recorrente foi notificada para apresentar àquele conselho um relatório pormenorizado da certidão pedagógica e científica até ao dia 16 de Julho de 1986, a fim de poder ser nomeada definitivamente.

C) Na sequência dessa notificação a recorrente apresentou o relatório e docs. de fls. 2 e 11 do instrutor.

D) Por designação do conselho científico, nos termos do artigo 20.º do ECDU, os Profs. José Rueff Tavares e M. J. Halpern apresentaram os pareceres que constam de fls. 29 a 31 e de fl. 33, respectivamente.

E) Em reunião de 7 de Outubro de 1986, o CC da FCMUNL deliberou o seguinte:

«Foram presentes os pareceres Profs. Doutores Manuel Júdice Halpern e José Alexandre de Gusmão Rueff Tavares, destinados à deliberação sobre a nomeação definitiva da professora auxiliar, Dr.ª Elisa Maria da Silva Campos.

Após a sua apreciação e esclarecimentos complementares dos Profs. Doutores Ferraz de Oliveira, Armando de Sousa Viegas Mendonça e Manuel Halpern, foi feita a votação com o seguinte resultado: 11 votos contra e 1 voto a favor (fl. 148).

É este o acto recorrido.

Análise jurídica:

Estabelece o artigo 25.º do ECDU que os professores auxiliares são providos provisoriamente por contrato de duração igual a um quinquénio.

A nomeação definitiva dos professores auxiliares efectua-se mediante deliberação do conselho científico, observado o disposto no artigo 20.º

Por seu turno neste preceito estatui-se que os professores deverão apresentar ao conselho científico um relatório pormenorizado da actividade pedagógica e cientifica que hajam desenvolvido durante os últimos cinco anos, com indicação dos trabalhos realizados e publicados, das dissertações efectuadas sob sua orientação, bem como de quaisquer outros elementos relevantes para a apreciação daquele relatório curricular.

O conselho científico designa então dois professores da especialidade para emitirem parecer circunstanciado e fundamentado acerca daquele relatório.

Na elaboração do parecer ter-se-ão sempre em conta os factores seguintes:

a) Competência, aptidão pedagógica e actualização;

b) Publicação de trabalhos científicos ou didáticos considerados de mérito pelos relatores;

c) Direcção ou orientação de trabalhos de investigação, nomeadamente dissertações de doutoramento ou de mestrado;

d) Formação e orientação científica e pedagógica de docentes e investigadores.

Sendo este o regime legal vejamos agora o que se passa no caso *sub judice.* Antes de mais há que dizer que os vícios de violação

de lei serão apreciados antes dos vícios de forma dado o disposto no artigo 57.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), uma vez que a sua procedência determina uma mais estável e eficaz tutela dos interesses da recorrente.

A deliberação recorrida de fl. 20 do instrutor é integrada pelos pareceres de fls. 14 a 19 dos dois professores que foram nomeados para o efeito. Em ambos há uma referência expressa ao artigo 20.º do ECDU, conforme determina o seu artigo 25.º, daí que tenha de se concluir que o acto impugnado possua fundamentação de direito.

Nos artigos 15.º e 21.º da petição a recorrente refere que se chega a arguir a falta de elementos relativos a actividades que o conselho científico mostrou conhecer, como é o caso do «projecto do curso que efectuou [. . .] na Universidade de Évora», ou dos «sumários» das aulas teóricas que seguramente se têm por dadas, ou ainda das «separatas» dos trabalhos devidamente identificados.

Os sumários das aulas teóricas foram elaborados e foram afixados no departamento respectivo (de Bioquímica) da Faculdade, e estarão por certo arquivados nos seus serviços, sendo impensável que o professor relator do parecer e membro do conselho os não conheça, ou os não pudesse prontamente obter.

Ora, estes elementos foram tidos em conta na decisão, pois estão referenciados nos pareceres como não tendo sido juntos, o que pressupõe que não foram atendidos por serem desconhecidos.

Todavia, não obstante a recorrente ter alegado tais factos, na contestação da autoridade recorrida — fl. 24 —, ao remeter no seu artigo 7.º para aqueles pareceres que foram juntos com ela, pode-se dizer que não os aceita, posto que não os impugne directamente.

Acresce que por força do princípio geral da presunção da legalidade de que beneficiam os actos administrativos, não era a autoridade recorrida que tinha o ónus da contra-prova das arguições feitas na petição de recurso.

Por outro lado, o regime probatório instituído no artigo 12.º da LPTA não há lugar processual à abertura da fase da instrução e do julgamento para que a recorrente possa fazer a prova dos factos que alega.

Improcedem deste modo as conclusões *m*) e *n*) das alegações do recurso.

Mas para além do aspecto focado há que dizer que muito embora os dois pareceres em que a deliberação do conselho científico se baseou tenham recaído sobre as várias alíneas do citado artigo 20.º do ECDU, o certo é que eles tiveram também em conta outros factores que as excedem.

É o caso de no parecer de fl. 14 do Prof. M. J. Halpern se referir a trabalhos de investigação feitos no estrangeiro, não havendo co-autores portugueses, não parecendo a mais vezes a recorrente como primeira autora e não referir a recorrente nenhum projecto de investigação científica em Portugal (cf., também, o parecer de fls. 16 a 18 do prof. Rueff Tavares sobre estes aspectos).

Decorre do exposto que se tomaram em conta para basear a decisão de negar a nomeação definitiva da recorrente factores que manifestamente excedem os pressupostos estatuídos nas alíneas *a*) a *d*) do artigo 20.º do ECDU, os quais, por força do seu artigo 25.º, deviam ter sido observados «com as necessárias adaptações».

Nestes parte procedem as conclusões *E*), *F*) e *G*) das alegações da recorrente.

Além do aspecto focado há que acrescentar que, como ponderou o MP, a deliberação recorrida, apoiando-se nos dois pareceres que apreciaram o relatório curricular da recorrente, limitou-se a verificar aspectos meramente formais — e na sua perspectiva, insuficientes —, tais como redacção suscinta, sem documentação anexa apreciável, não apresentação de sumários e de separatas, etc., sem que dele retirasse qualquer juízo valorativo e conclusivo quanto à competência, aptidão pedagógica e actualização de formação e orientação científica da recorrente e que constitui exigência expressa das citadas alínea *a*) e *d*) do n.º 4 do artigo 20.º

Afigura-se que a autoridade recorrida se quedou por uma análise formal do relatório curricular apresentado pela recorrente, dela não extraindo uma conclusão substancial de preenchimento ou adequação dos critérios legalmente estabelecidos, ainda que com invocação da insuficiência dos elementos apresentados.

Decorre do que fica escrito que na deliberação impugnada e nos pareceres emitidos ao abrigo do n.º 2 do artigo 20.º não foram tomados em consideração na apreciação daquele relatório curricular, segundo um critério de valoração substancial, os factores mencionados nas alíneas *a*) e *d*) do n.º 4 do artigo 20.º do ECDU.

Procede assim a conclusão *A*) das alegações da recorrente.

Face a todo o exposto, a decisão da 1.ª instância não se pode manter.

Nestes termos e tudo considerando, decide-se:

1.º Dar provimento ao recurso jurisdicional e, em consequência, revoga-se a sentença.

2.º Dar provimento ao recurso contencioso e, por isso, anula-se a deliberação de 7 de Outubro de 1986 do CC da FCMUNL, por violação do disposto no artigo 20.º do ECDU.

Não são devidas custas.

Lisboa, 14 de Janeiro de 1993. — *João Rolando Queiroga Chaves* (relator) — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* — Tem voto de conformidade do Sr. Conselheiro Valadas Preto, que não assina por ter deixado de fazer parte do Tribunal. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 14 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Nulidade da sentença por excesso de pronúncia. Loteamento urbano.

Doutrina que dimana da decisão:

Há excesso de pronúncia que leva à anulação da sentença nos termos do artigo 668.º, n.º 1, alínea d), do Código de Processo Civil, se a mesma se baseia em fundamentos de facto que não tinham sido trazidos ao processo pelo

recorrente, para anular a deliberação camarária que aprovou loteamento urbano.

Recurso n.º 30 757, em que são recorrente a Câmara Municipal de Mafra e recorridos Maria José Bastos Pisani Burnay e o Ministério Público. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam, em conferência, na 2.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

O Ministério Público interpôs no Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa recurso contencioso contra a Câmara Municipal de Mafra (CMM) e Maria José de Bastos Pisani Burnay, residente em Lisboa.

Por sentença de 10 de Julho de 1991, foi dado provimento ao recurso e anulada a deliberação da CMM de 27 de Julho de 1987, que aprovou o loteamento urbano denominado «Casal da Póvoa» e a que correspondeu a emissão do alvará n.º 52/87.

Inconformada vem agora a CMM recorrer produzindo alegações, que terminam por este conclusivo:

«1) A sentença fez indevida apreciação e valoração dos factos e incorrecta aplicação da lei.

2) Houve excesso de pronúncia, visto ter-se fundamentado em análises de ordem urbanística e de qualidade de vida irrelevantes para o conhecimento do mérito do acto impugnado, pelo que a sentença é nula.

3) O acto impugnado não é nulo, uma vez que a operação de loteamento não estava sujeita à forma do processo ordinário.

4) Tal operação não implicava a construção ou remodelação de infra-estruturas do prédio a lotear.

5) As obras feitas pelos Serviços Municipalizados ou por empresas concessionárias não relevam para os efeitos consignados no artigo 3.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 400/84, disposição que só abrange as obras a realizar pelo requerente.

6) As únicas obras que a operação de loteamento comportava eram as de pavimentação a *macadame* de um troço de rua.

7) Essas obras não representam construção ou remodelação de arruamentos públicos.

8) As alíneas *a*), *f*), *g*) e *h*) do n.º 1 do artigo 32.º do mesmo diploma prevêem a adopção de processo simples em operações de loteamento com obras de alargamento de arruamento, pavimento de arruamento e estabelecimento de redes de abastecimento de água, de saneamento e de electricidade.

9) O prédio a que respeita o loteamento situa-se em aglomerado urbano e os lotes constituídos confinam todos com arruamentos públicos existentes.

10) A operação de loteamento não estava sujeita à forma do processo ordinário.

11) A deliberação impugnada não é nula e não sofre de qualquer vício.

12) A sentença violou o disposto nos artigos 3.º, n.os 4, 5 e 6, 5.º, 31.º, 32.º e 65.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 400/84.»

Não houve contra-alegação.

Factos assente:

A) Em 30 de Junho de 1987, Fernanda Rosa Gonçalves Pontes, como procuradora da recorrida Maria José, veio requerer ao presidente da CMM o licenciamento do loteamento do prédio denominado «Casal da Póvoa de Cima», inscrito na matriz predial sob os artigos 54 (parte), 106 (parte), 107 e 110, da secção C, da freguesia de Mafra e artigo urbano da mesma freguesia n.º 738, descrito na Conservatória do Registo Predial de Mafra, confrontando a Norte com regueira, de Sul com a estrada municipal n.º 620, com caminho público e outros, do Nascente com caminho público e do Poente com caminho público.

B) Na memória descritiva e justificativa junta com o requerimento referido, dizia-se, quanto às infra-estruturas, que a distribuição de água era feita através de fontanários públicos existentes; quanto a electricidade, que no local já existia rede de distribuição de energia eléctrica de baixa tensão, à qual se iria recorrer, sendo necessário para tal efectuar os respectivos ramais; quanto a esgotos, que, por não existir rede colectiva de águas domésticas, seriam construídas fossas sépticas individuais no logradouro das respectivas moradias e de acordo com projecto a apresentar aquando o daquelas.

C) O pedido formulado foi objecto, na parte relevante, do seguinte parecer, datado de 30 de Junho de 1987.

«O loteamento da propriedade, que pela sua situação em relação ao pequeno aglomerado urbano constitui uma operação de desenvolvimento ordenado, pelo que será de encarar favoravelmente. Por outro lado, os valores urbanísticos obtidos, as tipologias propostas e as áreas propostas para os lotes enquadram-se na zona rural, salientando-se que alguns lotes possuem logradouros em área superior ao máximo fixado genericamente pela Câmara. Dadas, porém, as características locais, será de admitir tal como se propõe.

Em resumo, consideramos poder ser aprovado o estudo».

D) No Serviço de Urbanização e Obras, em 7 de Julho de 1987, foi emitida a seguinte informação:

«Trata-se de um loteamento simples, situado em zona C, em que é proposta a ocupação com moradias unifamiliares isoladas com o máximo de dois pisos, de parte de cinco prédios rústicos e dois urbanos, um dos quais omissos. Tem parecer favorável do Sr. Arq. Marques da Silva. Embora no local não exista rede de água, os Serviços Municipalizados informam que o orçamento previsto para a execução da rede de água ao loteamento é de 550 000$. O loteamento desenvolve-se ao longo da Estrada Municipal n.º 620, já alcatroada, e da rua de ligação à Póvoa de Cima, em terra batida. Custo de execução, em *macadame,* de 0,20 m da rua de acesso à Póvoa de Cima: 90×4m×400$=144 000$. [. . .]

É cedido ao domínio privado da Câmara o lote n.º 3, com a área de 930 m^2 e com o valor venal de 930 m^2×50$=46 500$ e ao domínio público para arruamentos 205 m^2, com o valor venal de 205 m^2×50$=10 250$.»

E) Em reunião de 27 de Julho de 1987, a CMM deliberou aprovar o loteamento, comunicando a aprovação à requerente por ofício de 13 de Agosto de 1987.

F) No ofício, de 13 de Agosto de 1987, a CMM referia, designadamente:

«*a*) Que deviam ser cedidos 205 m^2 de terreno do loteamento aprovado, a integrar no domínio público para arruamentos.

b) O lote n.º 3 com 930 m^2 passaria para o domínio privado do município.

c) A requerente deveria prestar garantia para execução, em *macadame,* de 0,20 m da rua de acesso à Póvoa de Cima, no montante de 144 000$.

d) A requerente deveria apresentar guia de pagamento da quantia de 550 contos, respeitantes ao custo da execução da rede de água prevista para o local.»

G) Em 2 de Setembro de 1987, a requerente solicitou na Caixa Geral de Depósitos guia de depósito da quantia de 144 000$, como garantia da realização das obras de urbanização respeitantes ao processo de loteamento em causa e relativa à execução da rede de água do loteamento.

H) Em 9 de Novembro de 1987, foi requerida e passada pela CMM certidão da qual consta:

«1 — Ter a requerente pago 393 600$ de taxa para realização de infra-estruturas urbanísticas.

2 — Ser de 550 000$ o custo da execução da rede de água (SMM).

3 — Ser de 144 000$ o custo da execução, em *macadame* de 0,20 m da rua de acesso à Póvoa de Cima.

I) Na reunião de 27 de Julho de 1987, em que a CMM aprovou o loteamento, estimou-se o valor das obras de infra-estruturas em 694 000$.

A rede eléctrica não foi orçamentada, visto o loteamento se desenvolver ao longo das ruas públicas e dentro da povoação.

J) Por aviso da CMM, de 25 de Setembro de 1987, foi tornado público a concessão do alvará n.º 50/87 relativo ao loteamento urbano denominado «Casal da Póvoa».

Análise jurídica:

Começa a recorrente por dizer que a sentença é nula, por excesso de pronúncia, visto ter-se fundamentado em análises de ordem urbanística e de qualidade de vida irrelevantes para o conhecimento do mérito do acto impugnado.

Vê-se da petição de fls. 2 e segs., que o MP pediu a declaração de nulidade por violação do n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei 400/84, baseando-se para tal no facto da operação de loteamento se ter traduzido em obras de remodelação de arruamentos públicos e de infra-estruturas urbanísticas a realizar (artigo 13.º).

No artigo 10.º sublinha que no local não existe rede de água e que a sua execução está orçamentada em 550 000$. Além disso, também refere a cedência ao domínio público da CMM de 205 m^2 para arruamentos.

Foi nestas condições que o loteamento foi aprovado em 27 de Julho de 1987 (fl. 59 do processo instrutor), tendo a requerente liquidado aquela quantia (fl. 49 do apenso).

Na sentença considerou-se que, para além da própria CMM, ao aprovar o loteamento, exigir a realização de obras de infra-estruturas no montante de 694 000$ e da requerente ter gasto 393 600$ de taxa para realização das infra-estruturas urbanísticas e 550 000$ com o custo de execução da rede de abastecimento de água, impunha-se, face ao aglomerado populacional existente e ao desenvolvimento urbanístico projectado, que outras obras de infra-estruturas devessem ter sido impostas. Na verdade, não se compreende, face à dimensão do aglomerado e do projecto urbanístico, que a CMM tenha dispensado a requerente de obras de saneamento, não tomando em consideração, no respeitante à energia eléctrica, a eventual sobrecarga

decorrente do novo loteamento, para além do valor dos novos ramais que necessariamente teriam de ser implantados.

Daqui retirou o Sr. Juiz *a quo* a conclusão de que a necessidade da realização de tais infra-estruturas sempre implicaria uma remodelação nas infra-estruturas no prédio ou prédios a lotear.

Decorre do exposto ter havido excesso de pronúncia, tendo a sentença conhecido de questões de que não podia conhecer, uma vez que não tinham sido trazidas ao processo pela recorrente, ora recorrida que, com a sua petição, fixou os parâmetros em que o recurso se iria desenvolver [artigo 36.º, n.º 1, alínea *d*), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos].

Assim, nos termos da segunda parte da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil, a sentença é nula.

Nestes termos e tudo considerando, anula-se a sentença, devendo os autos baixar à 1.ª instância a fim de prosseguir os seus termos, com atenção à ora declarada nulidade.

Sem custas.

Lisboa, 14 de Janeiro de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* — Tem voto de conformidade do Ex.mo Conselheiro Valadas Preto, que não assina por ter deixado de pertencer ao Tribunal. — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 14 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Licenciamento de obra — alínea a) *do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril.*

Doutrina que dimana da decisão:

Na vigência do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, não integra a previsão da alínea a) *do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril, o plano municipal que ainda não foi publicado no* Diário da República.

Recurso n.º 30 932, em que são recorrente o vereador da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira e recorrido António Ferreira Ferro. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Correia de Lima.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — O vereador da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira (CMSMF), engenheiro André da Silva Topa, interpôs recurso para este STA da decisão do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) do Porto, que deu provimento ao recurso contencioso, anulando, por violação do disposto na alínea *a*) do n.º 1 do 15.º do Decreto-Lei n.º 160/70, de 15 de Abril, o acto de 3 de Agosto de 1990, do ora recorrente, que, com fundamento nessa disposição legal, indeferira pedido de licença de construção de um armazém destinado a guardar

rolhas de cortiça e outros derivados, apresentado pelo ora recorrido, António Ferreira Pedro.

Alegou, pedindo a revogação da decisão e concluindo, na parte com interesse:

«1 — O despacho que indeferiu o pedido de construção não violou o disposto no artigo 15.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 160/70, já que o plano da Zona Industrial do Casalinho (ZIC) fora aprovado pela Câmara Municipal e pela Assembleia Municipal e pela Comissão Coordenadora da Região Norte (CCRN), que o incorporou até no PEDIP.

2 — Tal plano da ZIC está integrado nos estudos prévios (aprovados) no Plano Director Municipal (PDM) de Santa Maria da Feira.

3 — O projecto de construção do António Pedro, aqui recorrido, colidia e colide com o plano da ZIC.

4 — A douta sentença, ao dar provimento ao recurso e ao anular o despacho que indeferiu o pedido de construção, violou o disposto nos artigos 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70 e 30.º do Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio.»

II — Em contra-alegações o recorrido veio defender o acerto da sentença, que considera conforme à lei.

III — O Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto — fl. 48 — em seu parecer entende que a decisão recorrida fez correcta interpretação e aplicação da lei, pelo que o recurso não merece provimento.

IV — Colhidos os vistos, cumpre decidir.

A) A decisão recorrida deu como provada a seguinte matéria de facto, a qual não é posta em causa pelos recorrentes e recorrido:

Em 14 de Janeiro de 1986, António Ferreira Pedro requereu ao presidente da CMSMF a concessão, pelo prazo de seis meses, de licença de construção de «um armazém destinado a recolha de rolhas de cortiça e outros derivados, tais como fardos, etc.», no lugar do Telhado, Lourosa, Feira.

Esse requerimento foi deferido por despacho do presidente da Câmara de 12 de Março de 1986, tendo sido emitido alvará de licença n.º 2486, de 29 de Julho de 1986.

Em 15 de Janeiro de 1987, o António F. Pedro requereu «a prorrogação do seu alvará de licença n.º 2486, de 29 de Julho de 1986, por mais 36 meses», o que foi deferido por despacho do presidente da Câmara, de 27 de Fevereiro de 1987, tendo aquele pago a licença de prorrogação em 19 de Março de 1987.

Em 29 de Dezembro de 1989, o referido António F. Pedro requereu a prorrogação do prazo por mais um ano.

A propósito de tal requerimento, foi dada a seguinte informação: «as obras até esta data não foram iniciadas».

Tal informação motivou o seguinte parecer, de 17 de Janeiro de 1990:

«Considerando a informação supra o processo deve ser arquivado. Sobre tal parecer recaiu o despacho de «Arquive-se» da autoria do ora recorrente, de 19 de Janeiro de 1990, despacho esse que foi notificado ao ora recorrido, por ofício de 16 de Fevereiro de 1990 e recebido em 19 de Fevereiro de 1990.

Em 23 de Fevereiro de 1990, o António F. Pedro reclamou desse despacho, em requerimento dirigido ao presidente da Câmara, requerendo a concessão de licença.

Nesse requerimento foi, em 14 de Maio de 1990, escrito pela funcionária que subscreveu o parecer de 17 de Janeiro de 1990, o seguinte: «notificar o requerente, informando-o de que deverá solicitar concessão de nova licença pelo prazo de 15 meses».

O ora recorrente assinou um ofício, datado de 30 de Maio de 1990, dirigido ao ora recorrido, informando-o de que «os serviços técnicos desta Câmara prestaram o seguinte parecer: deverá solicitar a concessão de nova licença pelo prazo de 15 meses».

Em 1 de Junho de 1990, o ora recorrido requereu ao presidente da Câmara «a concessão de nova licença pelo prazo de 15 meses».

A propósito de tal requerimento foi prestada a seguinte informação: «as obras referentes a este processo ainda não foram iniciadas. Prazo de 450 dias».

Após parecer de «sem inconveniente», o ora recorrente despachou, em 6 de Julho de 1990: «a construção solicitada situa-se na ZIC, Lourosa. Ao Eng. Cardoso Pinheiro para informar da viabilidade da construção requerida salientando-se, no entanto, que a Câmara Municipal tem que negociar todos os terrenos, visto a candidatura ao PEDIP já estar aprovada».

Na sequência deste despacho foi prestada a seguinte informação, em 31 de Julho de 1990: «Em cumprimento do seu despacho de 6 de Julho de 1990 analisou-se esta pretensão com base no estudo da ZIC, Lourosa, e verificou-se que o edifício projectado colide com as propostas contidas no referido estudo. Assim, propõe-se o indeferimento desta pretensão ao abrigo do disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70».

Após o que ora recorrente despachou, em 3 de Agosto de 1990: «Indefiro, nos termos da informação dos Serviços Técnicos de 31 de Julho de 1990» (fl. 17 do apenso instrutor II).

Por ofício, datado de 11 de Setembro de 1990, foi o ora recorrido notificado de que o seu requerimento «para construção de armazém (nova licença) foi indeferido por contrariar o disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70».

Por deliberação da CMSMF foi aprovado o projecto da ZIC, Lourosa.

B) Para uma conscienciosa decisão, aditam-se os seguintes factos:

a) Consta da acta da reunião da CMSMF de 28 de Maio de 1990, o seguinte:

«Aprovação de projectos de zonas industriais e vias (candidatura PEDIP-90).

No seguimento das deliberações tomadas pela Câmara em reuniões anteriores, no âmbito dos projectos para a candidatura PEDIP/90, foram presentes à Câmara e aprovados por unanimidade os projectos das zonas industriais e vias a seguir identificados, que serão, de seguida, submetidos à Assembleia Municipal:

[. . .].

Zona Industrial do Casalinho, Lourosa.

[. . .].»

b) Consta da acta da sessão ordinária da Assembleia Municipal de Santa Maria da Feira, de 29 de Junho de 1990:

«Aprovação de projectos de zonas industriais e vias (PEDIP/90):

O Sr. Presidente da Câmara apresentou os projectos em causa, constantes da deliberação camarária de 28 de Maio passado, documento esse entretanto entregue a todos os membros da Assembleia.

Mais informou que para o PEDIP foram prioritariamente canalizados os projectos da zona industrial entre a Valada de Santa Maria de Lamas e o Casalinho de Lourosa mais a via estruturante Espar-

gos/Paços de Brandão, já aceites em Portugal e já canalizados para Bruxelas, sendo os restantes projectos candidatos ao FEDER, em discussão já nas instâncias nacionais.

[. . .]

A Assembleia deliberou por maioria [. . .] aprovar os projectos em causa e constantes da referida deliberação de 28 de Maio findo.»

c) Por ofício, datado de 15 de Outubro de 1990, do presidente da CCRN e dirigido ao presidente da CMSMF, relativo ao assunto: «*Subprograma 1.1. — Infra-estruturas de base do PEDIP*», foi dado conhecimento que, por despacho conjunto dos Ministros do Planeamento e Administração do Território e da Indústria e Energia, foi decidido homologar «o projecto da obra designada por 'ordenamento da zona corticeira' a executar nesse concelho [. . .] com uma taxa de comparticipação de 50 % [. . .]

Estão assim reunidas as condições que possibilitam o seguimento do processo de molde a permitir dar início físico aos trabalhos previstos, no prazo máximo de seis meses, materializado na assinatura do auto de consignação, contando a partir da data de comunicação da referida homologação [. . .]» (fls. 7 a 10 do apenso I).

A mesma entidade, por ofício datado de 12 de Novembro de 1990, e dirigido também ao referido presidente da Câmara, sobre o mesmo assunto, comunicou que:

«De acordo com instruções da Comissão de Gestão do Subprograma 1.1 — Infra-estruturas de base do PEDIP será possível, para o corrente ano, proceder ao pagamento das verbas previstas na programação financeira, aprovada para a obra 'ordenamento da zona corticeira', para satisfação de compromissos já assumidos no referente à aquisição de terrenos e elaboração de projectos, sem obrigatoriedade de prévia assinatura do auto de consignação ou declaração de início de obra [. . .]»

d) A obra designada de «Ordenamento da zona corticeira» abrange o projecto da ZIC, Lourosa, a que se reportam as deliberações de supra *a*) e *b*).

c) Na decisão recorrida, depois de negar provimento ao recurso pelos invocados fundamentos de incompetência e revogação ilegal do acto de 26 de Março de 1986, o Sr. Juíz *a quo* concedeu-lhe provimento pelo invocado vício de violação de lei, considerando que, nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 16670, apenas o plano de urbanização aprovado pelo Ministro das Obras Públicas e publicado por portaria no *Diário da República,* como decorre dos artigos 14.º, n.º 1, e 4.º, n.º 1, ambos do Decreto-Lei n.º 560/71, de 17 de Dezembro, é motivo de indeferimento de pedidos de licenciamento de obra, não tendo tais características o projecto da zona industrial em questão, aprovada por deliberação da Assembleia Municipal.

Invoco, em apoio do decidido, o Acórdão desta Secção 12 de Abril de 1988, in recurso n.º 22 655.

Discorda o recorrente, imputando à decisão recorrida a violação de tal preceito, bem como do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio, porquanto, em seu entender, aquele projecto da ZIC é um plano de pormenor, aprovado pela Assembleia Municipal, na sequência de proposta da respectiva Câmara Municipal e pela CCRN, para efeitos do PEDIP, o qual está integrado nos estudos prévios, já aprovados, do PDM de Santa Maria da Feira, este em elaboração, funcionando, para efeitos de indeferimento do pedido de licenciamento, como medida preventiva de protecção do PDM prevista no artigo 30.º do citado Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio.

Vejamos, pois.

O acto contenciosamente impugnado e anulado pela sentença recorrida indeferiu, em 3 de Agosto de 1990, um novo pedido de licenciamento de construção de um armazém para recolha de rolhas de cortiça e outros derivados, no lugar de Telhado, Lourosa, Santa Maria da Feira.

Para tanto, fundamentou-se, por apropriação, da informação de 31 de Julho de 1990 dos Serviços Técnicos, nos termos do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Pronunciava-se esta no sentido do indeferimento do pedido, ao abrigo da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril, porque o edifício projectado colidia com «as propostas contidas» no «Estudo da Zona do Casalinho, Lourosa».

Nos termos daquela disposição é motivo de indeferimento de pedido de licenciamento ou de aprovação de projectos, a sua «inconformidade com o plano ou anteplano, geral ou parcial, de urbanização e expansão ou respectivo regulamento».

Tal proibição de construir em desconformidade com os planos ou anteplanos de urbanização já constava, anteriormente, do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 33 921, de 5 de Setembro de 1944 e do artigo único do Decreto-Lei n.º 35 931, de 4 de Novembro de 1946.

A eficácia de uns e outros, bem como dos seus respectivos regulamentos, estava dependente da publicação da respectiva portaria de aprovação pelo Ministro das Obras Pública [cf. artigo 30.º daquele e artigo único deste, bem como artigo 1.º do Decreto n.º 137, de 17 de Setembro de 1913, e artigo 224.º e alínea *g*) do § 1.º do artigo 2.º do Regulamento da Imprensa Nacional, aprovado pelo Decreto n.º 174, de 20 de Outubro de 1913, n.º 40 424, de 7 de Dezembro de 1955, alínea *g*) do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 365/70, de 5 de Abril, e Acórdão desta Secção de 13 de Março de 1986, in recurso n.º 21 947].

Aqueles citados diplomas de 1944 e 1946 foram revogados pelo artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 560/71, de 17 de Dezembro, o qual, porém, passou a considerar como planos gerais ou parciais de urbanização, conforme fosse o caso, os anteplanos, gerais ou parciais, de urbanização aprovados pelo Decreto-Lei n.º 35 931.

Segundo tal diploma, a aprovação dos planos ou parciais de urbanização, bem com os seus regulamentos, competia ao Ministro das Obras Públicas, por portaria a publicar no *Diário do Governo* (artigos 3.º, n.º 4, e 14.º, n.ºs 1 e 2), cabendo às câmara municipais promover a sua execução (artigo 4.º, n.º 1, ibidem).

Este diploma admitiu pela primeira vez a categoria de planos de pormenor (artigo 7.º), cujos elementos vieram a ser definidos pelo artigo 2.º do Decerto n.º 561/71, da mesma da data.

E, no n.º 3 do citado artigo 7.º, prescreveu-se que: «A desconformidade com os planos de pormenor aprovados constitui fundamento do indeferimento previsto no n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70. de 15 de Abril».

Na sequência do disposto na alínea *i*) do n.º 1 do artigo 48.º da Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, o Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio, veio definir as linhas mestras do regime do PDM, que foram

posteriormente desenvolvidas pela Portaria n.º 989/82, de 21 de Outubro e Decreto Regulamentar n.º 91/82, de 29 de Novembro.

A elaboração deste PDM compreende as seguintes fases:

Estudos prévios;

Programa base;

Projecto de plano (artigos 8.º e 9.º do Decreto Regulamentar n.º 91/82).

Conforme o disposto no Decreto-Lei n.º 208/82, tais planos tinham a natureza de regulamentos administrativos, sendo a final aprovados pela Assembleia Municipal e estavam sujeitos a ratificação governamental, só se tornando plenamente eficazes após ser dada publicidade à sua ratificação (artigos 4.º, n.º 1, 16.º e 24.º).

No artigo 29.º, n.º 4, desse diploma estabelecia-se que «a desconformidade com o plano director municipal constitui fundamento do indeferimento previsto no n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril».

Mais se dispunha no artigo 30.º:

«1 — Na deliberação que ordenar a elaboração do plano director municipal a assembleia municipal pode estabelecer para toda ou parte da área do município medidas preventivas mediante parecer favorável da Câmara Municipal e parecer favorável da maioria dos membros da comissão de acompanhamento.

2 — O estabelecimento de medidas preventivas destina-se a evitar a alteração de circunstâncias e condições existentes que possa comprometer a execução do plano ou torná-lo mais difícil ou oneroso.

3 — O regime das medidas preventivas será o constante do capítulo II do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro, com as devidas adaptações.»

Nos termos dos artigos 7.º a 13.º desse diploma e que integram o citado capítulo II, as medidas preventivas, a estabelecer pelo Governo, por decreto, reportam-se a uma área, ou parte dela, que se presuma venha ser abrangida por um plano de urbanização ou projecto de empreendimento público de outra natureza; podem consistir na proibição ou sujeição a prévia autorização, eventualmente condicionada, de certos actos ou actividades, aí se incluindo a «construção, reconstrução ou ampliação de edifícios ou outras instalações»; a imposição das medidas preventivas não confere direito a qualquer indemnização.

Ao tempo das citadas deliberações da CMSMF, de 28 de Maio, e da respectiva Assembleia Municipal, de 29 de Junho de 1990, relativas ao projecto da ZIC, Lourosa, bem como ao tempo do acto contenciosamente impugnado, de 3 de Agosto de 1990, estava já em vigor o Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, na sua redacção primitiva (cf. alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 211/92, de 8 de Outubro).

Tal diploma revogou (artigo 34.º) o Decreto-Lei n.º 560/71, de 17 de Dezembro e o Decreto-Lei n.º 208/82, passando a regular a elaboração, aprovação e ratificação dos planos municipais do ordenamento do território.

Nestes inclui três tipos de planos:

Os planos directores municipais, abrangendo todo o território municipal; os planos de urbanização, abrangendo áreas urbanas e urbanizáveis, podendo também abranger áreas não urbanizáveis intermédias ou envolventes daquelas; os planos de pormenor, que tratam, em detalhe, as área acima referidas (artigos 1.º e 2.º).

Estes planos de pormenor, nos termos do artigo 9.º, n.º 3: «estabelecem a concepção do espaço urbano, dispondo, designadamente, sobre usos do solo e condições gerais de edificação, quer nas novas edificações, quer para transformação das edificações existentes, caracterização das fachadas dos edifícios e arranjo dos espaços livres».

Os planos municipais, que têm a natureza de regulamento, só entram em vigor, adquirindo plena eficácia, com a sua publicação no *Diário da República* (artigos 4.º e 18.º, n.º 3).

Por outro lado, a assembleia municipal, mediante proposta da câmara municipal, pode estabelecer medidas preventivas para as áreas, ou parte das áreas, a abranger por planos municipais cuja elaboração já tenha sido decidida, aplicando-se, com as necessárias adaptações, o regime estabelecido no Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro (artigo 7.º, n.º 1).

Mas tais medidas preventivas estão sujeitas à publicação prevista para os planos municipais (artigo 7.º, n.º 1).

No caso *sub judice*, constata-se que o «estudo da ZIC, Lourosa» em que se fundamentou o despacho contenciosamente recorrido, de 3 de Agosto de 1990, para indeferir o pedido de licenciamento da obra, com invocação do disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70 e por aquela colidir com o mesmo, é o «projecto da ZIC, Lourosa», aprovado pelas deliberações já referidas de 28 de Maio e de 29 de Junho de 1990, respectivamente da Câmara Municipal e Assembleia Municipal de Santa Maria da Feira, o qual se integrou na obra designada de «Ordenamento da zona corticeira», e que foi aprovada, para efeitos do PEDIP, pelos Ministros do Planeamento e Administração do Território e da Indústria e Energia, conforme comunicação da CCRN, acima descrita em VI-*B*)-*c*).

Sustenta o recorrente, embora sem o demonstrar, que tal «projecto integra o PDM, ainda em elaboração e na fase de estudos prévios, constituindo um plano de pormenor, ou medida preventiva, o qual permite à CMSMF indeferir o pedido de licenciamento da obra feito pelo ora recorrido, nos termos do despacho impugnado, pois essa construção colide com tal «plano» ou «medida preventiva», pelo que a sentença recorrida, ao anular tal despacho, teria violado a citada alínea *a*) do n.º 1.º do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70, bem como o artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio.

Ora, como vimos, este último diploma foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, vigente ao tempo do acto impugnado, pelo que, não existindo já na ordem jurídica o citado artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 208/82, não podia a sentença recorrida ter incorrido na sua violação.

Mas o recorrente não tem razão, como a seguir se demonstra, mesmo admitindo que, nesse tocante, face ao disposto no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 69/90, incorreu aquele em erro de qualificação, à qual não está vinculado o tribunal, nos termos do disposto no artigo 664.º do Código de Processo Civil.

Na verdade, a construção de um edifício, pelo proprietário do respectivo terreno, representa uma das formas de uso e fruição do mesmo.

Esse direito só pode ser impedido ou condicionado nos termos previstos na lei (artigo 1305.º do Código Civil).

Ora, como vimos, qualquer plano municipal, em que se incluem o plano director e os planos de pormenor, bem como as medidas preventivas previstas no citado artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 69/90,

só adquirem plena eficácia com a sua publicação no *Diário da República*.

No caso, o PDM de Santa Maria da Feira, estava ainda em elaboração, na fase primária dos estudos prévios, segundo o que refere o recorrente, sendo assim manifesto que não se podia impor imperativamente aos administrados.

O «estudo» ou «projecto da ZIC, Lourosa» mesmo quando configurado autonomamente como plano de pormenor ou como medida preventiva para área abrangida pelo PDM, em elaboração, como pretende o ora recorrente, não tinha plena eficácia antes da sua publicação no *Diário da República*, ou seja, antes de tal publicação, e conforme as prescrições legais, não se impondo como regulamento vinculante para os administrados, não tem relevância jurídica como instrumento impeditivo ou condicionante do exercício dos seus direitos de propriedade.

Portanto, antes da sua publicação no *Diário da República* não podia ser invocado como integrante da proibição de construção prevista na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril.

A sentença recorrida anulou o acto ora impugnado partindo do pressuposto de que não ocorrera tal publicação no *Diário da República*.

O recorrente não põe em causa tal pressuposto, não alega nem demonstra que a mesma tenha ocorrido.

Temos, assim, que o despacho contenciosamente impugnado, fundamentando-se para o indeferimento, na desconformidade do pedido de licenciamento com o referido «estudo», (não publicado no *Diário da República*), com invocação do disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril, fez errada aplicação deste normativo, incorrendo na sua violação.

Pelos fundamentos expostos, improcedendo as conclusões da alegação, negam provimento ao recurso e confirmam a decisão recorrida, enquanto anulou o acto contenciosamente impugnado, pela invocada violação do disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril.

Lisboa, 14 de Janeiro de 1993. — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 14 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Costureiras das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento. Contrato de prestação de serviço. Inscrição na Caixa Geral de Aposentações. Direito a diuturnidades.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — As costureiras das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento não se encontravam ligadas ao Ministério do Exército por um contrato de trabalho, mas por um contrato de prestação de serviço, pelo qual não podiam inscrever-se na Caixa Geral de Aposentações, face ao que se dispõe na alínea a) *do n.º 2 do artigo 1.º do Estatuto de Aposentação.*

2 — Não descontando para a aposentação durante o período temporal em que se encontravam na aludida situação, tais costureiras, naquele período, não tinham direito a diuturnidades, face ao disposto no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 330/76, de 7 de Maio.

Recurso n.º 30 974, em que são recorrente o general Ajudante-General do Exército e recorrida Lucília Castelo Silvério Esteves. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Lucília Castelo Silvério Esteves, residente em Montemor, Odivelas, no recurso contencioso que interpôs no Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, viu anulado, pela sentença de 10 de Abril de 1992, na procedência de alegado vício de violação de lei por errada interpretação das disposições conjugadas do § 6.º do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 41 892, de 3 de Outubro de 1958, na redacção do Decreto-Lei n.º 218/76, de 27 de Março, o acto de indeferimento tácito do requerimento dirigido em 21 de Março de 1989 ao general Ajudante-General do Exército (AGE), pelo qual foi indeferido o pedido formulado para o cálculo de abono de diuturnidades ser tido em conta todo o tempo da sua vinculação ao Ministério do Exército, através das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (OGFE).

Não se conformou o general AGE com a sentença, daí o presente recurso, cujas alegações terminam com este conclusivo:

A sentença fez incorrecta interpretação e aplicação do disposto nos artigos 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 330/76, de 7 de Maio, 1.º do Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro e § 6.º do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 218/76, de 27 de Março, violando os respectivos preceitos.

Deve ser revogada, declarando-se que o tempo de serviço prestado pela recorrida, ex-costureira externa das OGFE, sendo insusceptível de contagem para efeitos de aposentação, é insusceptível de contagem para efeitos de concessão de diuturnidades.»

Contra-alegou a recorrida a sustentar o decidido.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) entende que o recurso merece provimento.

Factos assentes:

I — Em 5 de Julho de 1969, foi a recorrente admitida como costureira externa das Oficinas Gerais de Fardamento (cf. docs. de fls. 7, 8, 75 e 108);

II — No «boletim de inscrição» foi exarado o seguinte despacho: «Seria submetida a exame médico e provas profissionais. — O Director *(assinatura ilegível)*»;

III — Por ordem do director, foi submetida a exame médico, para «se reconhecer se possui a robustez e condições físicas necessárias para poder ser admitida como costureira externa desta Oficinas Gerais e se sofre ou não de moléstia contagiosa» (cf. doc. de fl. 75);

IV — Do mesmo documento de fl. 75, constam os «resultados do exame médico a que procede: A candidata possui a robustez física necessária para desempenhar as funções que pretende. Lisboa, 4 de Setembro de 1969. — O Médico *(assinatura ilegível)*»;

V — Do mesmo documento de exame médico consta o seguinte despacho: «Seja admitida, provisoriamente, como costureira externa, desde 5 do corrente. Esta admissão, em princípio, é feita pelo prazo mínimo de três meses. Em 23 de Setembro de 1969. — O Director *(assinatura ilegível)*»;

VI — Da «informação» de fl. 73, consta que: «A candidata a costureira externa de obra por tipo, Lucília Castela Silvério Esteves, foi, perante o júri abaixo indicado, submetida nesta Divisão a provas profissionais, tendo-lhe cabido, para exame, um calção, por tipo, para o Exército. A candidata em referência confeccionou com a devida perfeição o artigo mencionado, pelo que o júri a considerou apta a ser admitida como costureira externa de obra por tipo. Lisboa, 27 de Agosto de 1969. — O Júri *(assinaturas ilegíveis)*»;

VII — Esta «informação» tem averbado: «Aprovo. Em 23 de Setembro de 1969. — O Director *(assinatura ilegível)*»;

VIII — A fl. 73, consta um «termo de responsabilidade» neste trabalho a desenvolver pela candidata e ora recorrente;

IX — NO «boletim de inscrição de pessoal», em habilitações literárias e profissionais «encontra-se o seguinte: Exame da 4.ª classe do E.P. (Apresentou na Secção Geral o diploma da 4.ª classe do E.P., de 18 de Março de 1963 e concluído em 27 de Julho de 1956, com selo branco ilegível. Liv. i., fl. 53. — Em bilhete de identidade, a indicação de n.º 2180015, de 29 de Agosto de 1969, do Arquivo de Identificação de Lisboa».

X — De fls. 81 a 105, consta um «anexo à Ordem n.º 305, de 31 de Dezembro de 1952, com as instruções que regulamentavam a admissão das ex-costureiras externas das Oficinas Gerais de Fardamento do Exército»;

XI — Tal «anexo» contém 169 artigos, divididos pelos capítulos I a XI, o capítulo I restrito ao artigo 1.º (Admissão de pessoal), o capítulo II, com os artigos 52.º a 74.º sobre «Disposições relativas a horários de serviço», o capítulo IV, com os artigo 75.º a 93.º, sobre «Apresentação de pessoal militar e civil — licenas, doenças e faltas ao serviço», o capítulo V, com os artigos 94.º a 96.º, sobre «Serviço de fiscalização», o capítulo VI, com os artigos 97.º a 124.º, sobre «Serviço de vigilância e segurança do estabelecimento», o capítulo VII, com os artigo 125.º a 128.º, sobre «Serviço médico», o capítulo VIII, com os artigos 129.º a 139.º, sobre «Expediente — matrícula e cadastro do pessoal», o capítulo IX, com os artigos 141.º a 153.º, sobre «Serviço de cargas» e o capítulo XI, com os artigos 154.º a 169.º, sobre «Disposições diversas».

Análise jurídica:

A questão a decidir, que consiste em saber se à recorrida assiste o direito a diuturnidades pelo período de tempo em que prestou serviço como costureira externa das OGFE, foi já exaustiva e correctamente tratada no parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 6/81, in *Diário da República,* 2.ª série, de 24 de Fevereiro de 1982 e nos Acórdãos do STA de 11 de Janeiro de 1990, recurso n.º 25 906 e de 9 de Julho de 1991, recurso n.º 29 440, o que dispensa agora grandes desenvolvimentos.

Estabelece o n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 330/76, de 7 de Maio, que «para a atribuição das diuturnidades será levada em conta o todo o tempo de serviço prestado no exercício de funções públicas, nos termos da legislação em vigor para efeitos de aposentação [. . .]».

Por seu turno, por força do artigo 1.º do n.º 2, alínea *a*), do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro, não são inscritos como subscritores da Caixa Geral de Aposentações (CGA) os que apenas se obrigam a prestar a qualquer entidade pública certo resultado do seu trabalho desempenhado com autonomia e prévia estipulação de remuneração.

Era esta a situação da recorrida já que, como refere o general AGE, ela como qualquer outra costureira externa «encontrava-se tão-só sujeita ao cumprimento de certas obrigações quanto a prazos de execução e de qualidade dos trabalhos apresentados. Era remunerada à peça executada, pelo resultado do trabalho efectuado no seu domicílio, portanto fora das instalações das OGFE, sem sujeição a horários ou ordens e instruções da respectiva administração ou direcção das OGFE.

As costureiras trabalhavam fora das instalações das OGFE porque apenas se pretendia delas a apresentação de certo resultado do seu trabalho, administrando elas livremente o seu tempo, desvinculadas de horário, utilizando para sua comodidade e conveniência as suas próprias instalações domésticas».

Escreveu-se no aludido parecer da PGR n.º 6/81: «e em tais circunstâncias não existe vinculação do interessado à entidade pública, em termos de fazer depender a actividade daquele das ordens e directrizes adoptadas por esta com vista à realização das suas atribuições. Trata-se de um simples contrato de direito privado em que o particular conserva a sua plena liberdade de acção, entregando à entidade pública, que o pode aceitar ou não, o produto do seu trabalho por ele livremente orientado e executado, e actuando ambas as partes em termos de se responsabilizarem unicamente conforme as cláusulas do respectivo contrato e as regras gerais de direito privado aplicáveis».

A recorrida, enquanto costureira externa das OGFE, não se encontrava ligada ao Ministério do Exército por um contrato de trabalho, mas por um contrato de prestação de serviços, tal como está definido no artigo 1154.º do Código Civil (CC), isto é, «aquele em que uma das partes se obriga a proporcionar à outra certo resultado do seu trabalho intelectual ou manual, com ou sem retribuição».

Do confronto desta disposição com a de contrato de trabalho, contida no artigo 1152.º do CC e reproduzida no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 49 408, de 24 de Novembro de 1969 (Regime do contrato de trabalho), «aquele pela qual uma pessoa se obriga, mediante retribuição, a prestar a sua actividade intelectual ou manual a outra pessoa, sob a direcção e autoridade desta», resulta a verificação de duas diferenças essenciais entre as duas figuras contratuais assinaladas pela doutrina: enquanto que na prestação de serviço se visa proporcionar certo resultado do trabalho, o contrato de trabalho concretiza-se na prestação de uma actividade.

No primeiro não há qualquer referência à autoridade e direcção de outrem, ao passo que no segundo esta sujeição à autoridade e direcção de outrem existe.

É nesta subordinação jurídica que reside o elemento verdadeiramente característico do contrato de trabalho. Em termos gerais, este

elemento analisa-se no poder do empregador conformar a actividade do trabalhador através de instruções, de directivas, de ordens e no correlativo dever de este as acatar. O beneficiário da prestação de trabalho tem o poder de programar a actividade do trabalhador e de definir «como», «quando», «onde» e com que «meios» a deve executar (v. Menezes Cordeiro, *Manual de Direito do Trabalho*, pp. 520 e segs. e Jorge Leite, *Colectânea de Leis do Trabalho*, pp. 54 a 56).

O trabalho da recorrida, como ex-costureira externa das OGFE era desempenhado com autonomia, logo irrelevante para efeitos de aposentação, face ao estatuído do artigo 1.º, n.º 2, alínea *a*), do Estatuto da Aposentação (EA). E, se era irrelevante para esse efeito, também o era para o de atribuição de diuturnidades, visto o disposto no artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 330/76.

O preâmbulo e o texto do Decreto-Lei n.º 218/76, de 27 de Março, que aditou no seu artigo 1.º, os §§ 3.º a 6.º do artigo 98.º do Decreto-Lei n.º 41 892, de 3 de Outubro de 1958, confirmam o que acaba de ser dito.

Efectivamente, depois de naquele preâmbulo se referir que a situação do pessoal externo das OGFE se tem vindo a agravar progressivamente e que a legislação em vigor nada previa quanto a garantias de trabalho, remunerações e aposentação do referido pessoal e de se aludir expressamente, nos §§ 3.º e 4.º ao artigo 98.º do Decreto-Lei n.º 41 892 aditados, ao trabalho prestado em regime de tarefa, estatui-se no também aditado § 6.º ao mesmo artigo 48.º que na determinação da pensão de aposentação do pessoal que vier a ser inscrito na CGA — o que obviamente só ocorrerá depois desse pessoal adquirir a qualidade de funcionário público ou de agente administrativo, em conformidade com o que se dispõe no n.º 1 do artigo 1.º do EA — será considerado o tempo de serviço prestado como funcionário ou agente administrativo.

Para de imediato se acrescentar que para tempo de serviço que não for susceptível de contagem pela mesma Caixa, por falta de requisitos legais, ou seja, aquele em que a ligação à Administração ocorreu no âmbito do contrato de prestação de serviço então estabelecido, haverá lugar a um subsídio a suportar pelo Fundo de Protecção e Acção Social. Este será precisamente o tempo em que a recorrida prestou serviço como costureira externa.

Todavia, esse período de tempo não é contado para efeitos de aposentação e, consequentemente, também o não pode ser para atribuição de diuturnidades, pelo que a sentença em análise, ao julgar em contrário, não se pode manter.

Decisão:

Nestes termos e tudo considerando, acordam em julgar procedente o recurso e, em consequência, revoga-se a sentença.

Custas pela recorrida, fixando-se a taxa de justiça em 12 000$ e a procuradoria em 6000$.

Lisboa, 14 de Janeiro de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima — António José Ribeiro da Cunha.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 14 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Pensão de aposentação de magistrados jubilados.

Doutrina que dimana da decisão:

A pensão de aposentação dos magistrados judiciais jubilados, após a entrada em vigor da Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro, face ao disposto no seu artigo 3.º, é fixada e actualizada de forma identica às remunerações dos magistrados no activo, de categoria e escalão correspondentes àqueles em que se verificou a jubilação, e não já com recurso às desmajorações e compensações determinadas pela Portaria n.º 549/89, de 17 de Julho, publicada em cumprimento do disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 487/88, de 30 de Dezembro, quer se hajam jubilado antes ou depois de Janeiro de 1989.

Recurso n.º 30 982-Z, em que são recorrente dois membros do órgão directivo da Caixa Nacional de Previdência e recorrido Pedro Augusto Lisboa de Lima Cluny. Relator, Ex.mo Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Pedro Augusto Lisboa de Lima Cluny, casado, juiz conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça, jubilado, residente na Rua de Plácido de Abreu, 6, 8.º, direito, Miraflores, Algés, interpôs, para o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa recurso contencioso de anulação do despacho da administração da Caixa Geral de Depósitos (CGD) de 24 de Outubro de 1990, que rectificou e actualizou a sua pensão definitiva da aposentação, fixando-a no montante líquido de 432 500$ mensais, com efeitos desde 1 de Janeiro de 1990.

Invoca o vício de violação de lei.

A entidade recorrida respondeu.

As partes alegaram.

O Sr. Juiz, precedendo parecer no mesmo sentido do magistrado do Ministério Público (MP), deu provimento ao recurso e anulou o acto recorrido.

Desta decisão recorreu a entidade recorrida que alegou e formulou conclusões, das quais se reproduzem, por relevantes, as seguintes:

«Sendo a equiparação referida a montantes ilíquidos, a determinação dos montantes líquidos das pensões tem de fazer-se por recurso a outras normas jurídicas que não as contidas na Lei n.º 2/90, não podendo aceitar-se a argumentação do M.mo Juiz segundo a qual as majorações e compensações não abrangem as pensões dos magistrados porque a Lei n.º 2/90 as não prevê, pois não ficou previamente demonstrada a inaplicabilidade de outras normas em que essas desmajorações estivessem previstas.

Na realidade, pelo mesmo motivo que a vigência do regime de desmajorações no cálculo das pensões a cargo da Caixa e do Montepio não depende da referência expressa feita no Decreto-Lei n.º 353-A/89,

também a omissão dessa referência na Lei n.º 2/90 não pode ter-se por afastando tal vigência.

A posição que foi acolhida pela sentença só poderia ser justificada logicamente por uma de duas vias: ou se defendia que as remunerações foram compensadas mas, apesar disso, e por qualquer motivo que importará apurar, as pensões não ficavam sujeitas a desmajoração; ou se defendia que as remunerações dos magistrados não foram objecto de compensação pelo fim das isenções.

Porém, nem o estatuto especial dos magistrados, nem o carácter indexado das suas pensões são idóneos para justificar que os magistrados jubilados não estivessem sujeitos a desmajorações.

Também não existe qualquer motivo plausível que explique porque haveria o legislador a proceder à incorporação de compensações nas remunerações da generalidade dos titulares de cargos públicos, não o fazendo, porém, relativamente a uma categoria específica, a dos magistrados, enigmaticamente excluídos desta técnica contabilística.

De tudo decorrendo que bem andou a ora recorrente em aplicar como o fez ao cálculo da pensão o regime dito de desmajoração resultante das normas do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 487/88 e das Portarias n.os 549/89 e 639/90.

Inversamente, o M.mo Juiz *a quo* procedeu a uma incorrecta conjugação da norma do artigo 3.º da Lei n.º 2/90 com as do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 487/88 e das Portarias n.os 549/89 e 639/90, do que resultou a violação pela sentença dos preceitos referidos.»

O recorrido contra-alegou, pugnando pela manutenção do julgado.

O Sr. Juiz mandou subir os autos.

O Sr. Procurador-Geral-Adjunto neste Supremo Tribunal no seu douto parecer entende que a sentença recorrida fez correcta aplicação dos factos e interpretação e aplicação da lei, aliás inteiramente conforme com a jurisprudência pacífica deste Tribunal, pelo que merece ser confirmada.

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto:

Provaram-se os seguintes factos:

a) O recorrente é juiz conselheiro jubilado e foi desligado do serviço em 17 de Março de 1989, por nesta data ter atingido os 70 anos de idade, com mais de 40 anos de serviço, tendo-lhe sido fixada a pensão mensal de aposentação em 350 100$.

b) Em Outubro de 1990, foi liquidada ao recorrente pela Caixa Nacional de Pensões (CNP) a pensão mensal ilíquida de 432 500$.

c) Da certidão de fls. 7 e 8, emitida a pedido do recorrente, consta que, em 24 de Outubro de 1990, a direcção da CNP, no uso de delegação de poderes decidiu rectificar a pensão de aposentação do recorrente, com efeitos a partir de 17 de Março de 1989, facto determinante da aposentação, sendo recalculada com base na remuneração do respectivo cargo do activo, de 459 500$, fixada para o ano de 1989, pela Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro, à qual foi deduzida a majoração compensatória de tributação em IRS, prevista no Decreto-Lei n.º 487/88, de 30 de Dezembro e na Portaria n.º 549/89, de 17 de Julho.

Aplicada a fórmula de cálculo da pensão prevista no Estatuto da Aposentação, ao valor obtido foi acrescida a compensação para efeitos de IRS, prevista nos citados Decreto-Lei n.º 487/88, de 30 de Dezembro e Portaria n.º 549/89, de 17 de Julho, tendo, para o efeito, sido efectuadas as operações seguintes:

Remuneração do cargo — 459 500$;

Remuneração desjamorada do cargo — 318 207$;

Aplicação da fórmula de cálculo da pensão — 318 207$ × 36 : 36 = 318 207$;

Pensão a abonar com compensação para efeitos de IRS — 432 500.

Mais foi certificado que a actualização da pensão nos termos da Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro, foi efectuada com efeitos desde 1 de Janeiro de 1990, tendo sido realizadas as seguintes operações:

Remuneração do cargo — 198 000$ × 260 : 100 = 514 800$;

Remuneração desmajorada do cargo — 356 396$;

8% da remuneração do cargo, correspondente aos descontos para a Caixa Geral de Aposentações (CGA) e Montepio dos Serviços do Estado (MSE) — 41 184$;

Dedução de 8% — 356 396$ — 41 184$ = 315 212$;

Aplicação da fórmula de cálculo da pensão: 315 212$ × 36 : 36 = 315 212$;

Pensão a abonar com compensação para efeitos de IRS — 414 300$.

Tendo resultado que o valor obtido é inferior ao valor da pensão definitiva calculada no ano de 1989, manteve-se a pensão para o ano de 1990, no valor de 432 500$.

d) Por deliberação de 12 de Dezembro de 1990, o conselho de administração da CGD revogou o acto recorrido na parte relativa aos descontos de 8% para a CGA e MSE.

Vejamos.

A questão a resolver no presente recurso, que foi, aliás, a decidida na sentença impugnada, é a de saber se, na actualização da pensão de magistrados judiciais jubilados a efectuar por imposição do artigo 3.º da Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro, há que observar o disposto no Decreto-Lei n.º 487/88, de 30 de Dezembro, designadamente os seus artigos 3.º e 4.º e na Portaria n.º 549/89, de 17 de Julho, com a alteração resultante da Portaria n.º 639/90, de 8 de Agosto.

O problema foi tratado em números acórdãos deste Supremo Tribunal, por todos citaremos os de 26 de Maio de 1992, recurso n.º 30 467, de 16 de Junho de 1992, recurso n.º 30 721, de 15 de Outubro de 1992, recurso n.º 30 688 e de 5 de Novembro de 1992, recurso n.º 30 595.

O Decreto-Lei n.º 487/88, de 30 de Dezembro e a Portaria n.º 549/89, de 17 de Julho, aplicaram-se quando da sua entrada em vigor aos magistrados judiciais, como resulta do n.º 1 do artigo 1.º e Tabelas 10 e 11, dispondo o artigo 4.º daquele decreto-lei que, por portaria do Ministro das Finanças, seria ajustado o cálculo das pensões da competência da CGA e MSE fixadas com base nas remunerações das tabelas anexas.

O Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, que estabeleceu os princípios gerais do sistema retributivo e de gestão pública, — princípios gerais em matéria de emprego público, remunerações e gestão de pessoal —, excluiu expressamente do seu âmbito de aplicação, pelo seu artigo 3.º, n.º 3, os juízes e os magistrado do MP.

Daí que o Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, que procedeu ao desenvolvimento e regulamentação dos princípios gerais contidos naquele Decreto-Lei n.º 184/89, não seja igualmente aplicável aos mesmos magistrados, não sendo o também as portarias que executaram o referido diploma.

O n.º 5 do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 453-A/89, de 16 de Outubro, preceitua que às pensões calculadas com base nas remunerações abrangidas por esse texto legal será aplicável o disposto nos artigos 2.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 487/88, de 30 de Dezembro, do que resulta terem as remunerações base sido majoradas, pelo que havia necessidade de proceder à correspondente majoração e subsequente compensação, nos termos das Portarias n.os 549/89 e 639/90, de 17 de Julho e de 8 de Agosto, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1990.

As disposições da Lei n.º 2/90 são aplicáveis aos magistrados jubilados — artigo 3.º, n.º 1 —, o que leva necessariamente à conclusão de que o novo sistema retributivo lhes é aplicável e que, para o futuro, as pensões de aposentação dos magistrados jubilados serão automaticamente actualizadas e na mesma proporção em função do aumento das remunerações dos magistrados de categoria e escalão correspondente àqueles em que se verifica a jubiliação, n.os 2 e 3 do mesmo artigo 3.º, normas aplicáveis a todos os magistrados, como delas se alcança, quer se hajam jubilado antes ou depois de 1 de Janeiro de 1989, o que bem se compreende por se tratar de um regime especial que traduz a consagração do princípio da não discriminação dos magistrados jubilados relativamente aos magistrados no activo e à sua equiparação.

A Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro, substituiu, em termos do regime remuneratório e de cálculo e recálculo de pensões, o Decreto-Lei n.º 487/88 para os magistrados enquanto que, para a função pública, ao Decreto-Lei n.º 487/88 sucederam os Decretos-Leis n.os 184/89 e 353-A/89.

Assim, a pensão de aposentação dos magistrados judiciais jubilados, após a entrada em vigor da Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro, face ao disposto no seu artigo 3.º, é fixada e actualizada de forma idêntica às remunerações dos magistrados no activo, de categoria e escalão correspondentes àqueles em que se verificou a jubilação, e não já com recurso às desmajorações e compensações determinadas pela Portaria n.º 549/89, de 17 de Julho, publicada em cumprimento do disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 487/88, de 30 de Dezembro, quer se hajam jubilado antes ou depois de Janeiro de 1989.

Pelo exposto, negam provimento ao recurso jurisdicional e confirmam a sentença recorrida.

Não são devidas custas.

Lisboa, 15 de Janeiro de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *José Maria Rodrigues da Silva* — *Rui Vieira Miller Simões.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 14 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Suspensão da eficácia.Inutilidade superveniente da lide. Acto já executado. Utilidade relevante.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Da circunstância do acto impugnado ter a sua eficácia limitada a certo período de tempo já passado, não decorre a impossibilidade da sua suspensão.

2 — A suspensão da eficácia do acto já executado não pode ser proferida se não se verificar utilidade relevante em tal medida, nos termos do artigo 81.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (Decreto-Lei n.º 267/85), de 16 de Julho.

3 — Incumbe ao requerente da suspensão alegar os factos integradores desse conceito.

Recurso n.º 31 401, em que são recorrente o Sindicato dos Trabalhadores de Serviço de Portaria, Vigilância, Limpeza, Domésticas, Profissões Similares e Actividades Diversas e recorridos os Ministros do Emprego e da Segurança Social e da Saúde. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Ribeiro da Cunha.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

O Sindicato dos Trabalhadores de Serviços de Portaria, Vigilância, Limpeza, Domésticas, Profissões Similares e Actividades Diversas, com sede em Lisboa, na Rua de Vítor Cardoso, 36, 1.º, direito, veio requerer a suspensão da eficácia do despacho conjunto de 11 de Novembro de 1992 do Ministro do Emprego e da Segurança Social e do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde, que determinou, para o período de greve abrangido pelo pré-aviso feito por aquele Sindicato, a fixação dos serviços mínimos indispensáveis, a executar nos estabelecimentos hospitalares, alegando, no essencial, que estão preenchidos os requisitos do artigo 76.º do Decreto-Lei n.º 267/85 e que:

«No uso dos poderes conferidos pelo n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 65/77, de 26 de Agosto e dos artigos 56.º e 57.º da Constituição, proferiu o requerente, associação sindical de âmbito nacional, pré-aviso da greve para as empresas prestadoras de serviços de limpeza, para os dias 16, 17 e 18 de Novembro de 1992;

Não tendo havido acordo com as entidades patronais em relação aos serviços mínimos nos prazos previstos nos n.os 5 e 6 do artigo 8.º da Lei n.º 65/77, na redacção dada pela Lei n.º 30/92, de 29 de Outubro, foi pelo já aludido despacho conjunto determinada a fixação de serviços mínimos, nos termos da qual considera-se que a actividade da prestação de serviços de limpeza se destina a assegurar a satisfação de necessidades sociais impreteríveis, designadamente aos serviços prestadas nos hospitais; e por essa razão como serviços mínimos indispensáveis a assegurar nos estabelecimentos hospitalares todos os descritos nas alíneas *a*) e *b*) do n.º 1.º do despacho;

Tal despacho, que foi notificado por telefax ao requerente em 12 de Novembro de 1992, está no entanto claramente ferido de violação de lei — artigo 8.º, n.os 1, 2 e 6, da Lei n.º 65/77, na redacção dada pela Lei n.º 30/92, artigo 3.º da Lei n.º 617/74 e artigos 18.º, n.os 2 e 3, 19.º, n.º 1, e 56.º e 57.º da Constituição Portuguesa;

Nos termos do n.º 8 do artigo 8.º da Lei n.º 65/77, citada, após a notificação que lhe efectuada do despacho em causa, o requerente tem que até às 0 horas do dia 14 de Novembro de 1992 indicar os

trabalhadores adstritos à prestação dos serviços mínimos definidos pelo despacho, já que a greve terá o seu início às 0 horas do dia 16 de Novembro de 1992;

Sob pena de, não o fazendo, tal poder competir às entidades patronais;

Com inevitáveis consequências do ponto de vista disciplinar, embora os trabalhadores se limitem ao exercício do direito de resistência consagrada no artigo 21.º da Constituição;

A execução do despacho cuja suspensão se requerer causa, por isso, manifestos e graves prejuízos ao requerente e aos trabalhadores que representa e aderiram à greve por si declarada;

Prejuízos que não poderão ser reparados se o acto veio a ser executado;

A suspensão não determina grave lesão do interesse público, tanto mais que a greve só terá a duração de três dias e o requerente já se obrigou à realização de tarefas que sejam reputadas como essenciais, designadamente para a saúde pública, como consta da declaração proferida em acta na reunião a que alude o n.º 5 do artigo 8.º da Lei n.º 65/77, na redacção dada pela Lei n.º 30/92 (doc. n.º 2).

Juntou seis documentos.

Responderam as autoridades requeridas nos termos de fls. 43 e 51, concluindo que deve decretar-se a extinção da instância por inutilidade subsequente da lide e, se assim não se entender, julgar-se infundado e improcedente o pedido da suspensão da eficácia do acto administrativo, porquanto e em resumo:

O pedido formulado pelo Sindicato requerente perdeu toda a sua utilidade pela impossibilidade de prolação de uma decisão em tempo que, porventura, permitisse obviar aos efeitos da eficácia do acto em causa, pois conforme se vê nos termos do despacho junto ao requerimento inicial, a respectiva aplicação temporal esgotou-se no último dia do período de greve decretada pelo Sindicato, ou seja, a 18 de Novembro de 1992; está-se assim, perante uma patente e inquestionável inutilidade da discussão e decisão contenciosa da questão controvertida, em razão do que a instância deverá ser extinta nos termos do artigo 287.º, alínea *e*), do Código de Processo Civil;

Porém, mesmo que assim não fosse, sempre haveria de entender-se que o pedido não se mostra fundado, consistente e procedente, porquanto não foi violado nem o quadro constitucional do direito à greve, nem o regime jurídico que regulamenta o exercício deste direito;

Acresce que o Sindicato requerente não explicita nem concretiza os prejuízos de difícil reparação que, no confronto com o interesse público legitimador da exigibilidade da prestação de serviço mínimos, pudessem ou devessem, porventura, prevalecer e é inquestionável que da falta de prestação dos serviços mínimos definidos pelo despacho em apreço resultaria grave lesão do interesse público.

Por fim observa que é o próprio Sindicato que refere no artigo 40.º da petição que «[. . .] se obrigou à realização de tarefas que sejam reputadas como essenciais, designadamente para a saúde pública», o que bem denota a consciência da sua exigibilidade na situação vertente.

O Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto emitiu parecer a fls. 53 e 54 em que, em síntese, refere: «concordamos com as autoridades recorridas quanto à sua alegação de que se verifica inutilidade superveniente da lide, porquanto a suspensão já não tem qualquer efeito útil, pois há muito que se esgotou o período temporal a que se refere.

De qualquer modo não se verificam os requisitos das alíneas *a*) e *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

Termos em que se conclui dever ser extinta a instância por inutilidade superveniente da lide (artigo 287.º do Código de Processo Civil) ou, caso assim se não entenda, somos de parecer que é de indeferir o pedido de suspensão da eficácia do acto impugnado».

Ouvido o requerente sobre a suscitada questão de inutilidade superveniente da lide, pronunciou-se nos termos de fl. 55, dizendo o seguinte:

«Não se verifica a invocada inutilidade;

Como alegado foi no requerimento inicial — artigos 34.º a 39.º —, a exequibilidade do despacho é susceptível de produzir consequências graves do ponto de vista disciplinar para os trabalhadores que aderiram à greve;

Consequências irreparáveis ou de difícil reparação que se podem traduzir na ruptura do vínculo laboral acarretando não só o desemprego dos trabalhadores, mas também intermináveis lides no foro laboral;

Porque a questão central é a de saber se o despacho produziu ou não eficácia e se consequentemente as entidades patronais tinham ou não ao abrigo do mesmo o direito de exigir a prestação de trabalho aos trabalhadores que indicavam nas listagens a que alude o n.º 8 do artigo 8.º da Lei n.º 65/77;

E se é certo que a greve já foi exercida e como tal se esgotou o limite temporal do despacho impugnado, verdade é também que da sua eficácia, no momento temporal a que se reporta, decorrerão ou não prejuízos para os trabalhadores grevistas, prejuízos que foram invocados e cujo risco e gravidade são reais.»

Sem vistos, vem agora o processo à conferência para decisão.

Prioritariamente, há que cuidar de ver se se verifica a invocada inutilidade superveniente da lide.

Como resulta do até aqui exposto, as autoridades requeridas, com o apoio do Ex.mo Magistrado do Ministério Público, entendem que a suspensão da eficácia do acto impugnado não tem qualquer efeito útil, por se haver registado a sua aplicação no último dia do período de greve, isto é, em 18 de Novembro de 1992, não sendo agora possível obviar aos efeitos da eficácia do acto em causa.

Contra este entendimento se insurge o Sindicato requerente, para quem a questão central é a de saber se o despacho conjunto produziu ou não eficácia no período temporal a que se reporta, donde decorrerão os prejuízos já referidos para os trabalhadores grevistas.

Ora, da circunstância de o acto em causa ter a sua eficácia limitada a certo período de tempo já passado, não decorre a impossibilidade da sua suspensão provisória, como parece, aliás, pressupor o requerente. Por outro lado, a partir da entrada em vigor da LPTA — Decreto-Lei n.º 267/85, de 6 de Julho —, passou a ser possível a suspensão de acto já executado, nos termos do artigo 81.º daquele decreto-lei, isto é, quando da suspensão possa advir para o recorrente utilidade relevante no que respeita aos efeitos que o acto ainda produza ou venha a produzir.

Nessa base não se pode concluir, pois, pela inutilidade superveniente da lide.

Mas importa considerar se estamos perante uma execução consumada em que se justifica que seja decretada a suspensão pedida.

Vejamos.

Dos autos defluem os seguintes factos:

a) O Sindicato requerente proferiu pré-aviso de greve para as empresas prestadoras de serviço de limpeza para os dias 16, 17 e 18 de Novembro de 1992, que enviou ao Ministério do Emprego e Segurança Social e à Associação Prestadora de Serviços de Limpeza nos termos dos documentos junto a fls. 23 e 24, que foram recebidos em 5 do mesmo mês de Novembro;

b) Na falta de acordo com aquela associação patronal em relação aos serviços mínimos a executar nos estabelecimentos hospitalares e quanto aos meios necessários para os assegurar no aludido período de greve, veio, em 11 de Novembro de 1992, a ser proferido o despacho conjunto impugnado, com o conteúdo constante do documento de fls. 26 e 28, e que aqui se dá por reproduzido;

c) O teor da deliberação do requerente constante do documento de fl. 31, proferido na acta da reunião efectuada com vista à negociação de um acordo quanto aos serviços mínimos e meios necessários por os assegurar para a aludida greve;

d) Em 12 de Novembro de 1992 o despacho conjunto referido na anterior alínea *b*) foi notificado por telefax ao requerente;

e) Apresentada a petição inicial de fl. 2 em 13 de Novembro, foram, no dia 16 seguinte, expedidos por via postal notificações das autoridades requeridas, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 78.º da LPTA.

Face a esta factualidade é de considerar o acto como completamente executado.

Com efeito, enviadas notificações das autoridades requeridas por via postal em 16 de Novembro só depois do aludido período de greve, do dia 18 de Novembro, produziram as mesmas efeitos, como é de presumir, conforme o disposto no artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 121/76, de 11 de Fevereiro, e consequentemente não poderia ter operado anteriormente a suspensão provisória prevista no artigo 80.º da LPTA.

Sendo assim, para que se possa decretar o pedido de suspensão de eficácia é necessário que se verifique o requisito previsto no n.º 1 do artigo 81.º da LPTA, isto é, que da suspensão possa advir para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso *utilidade relevante* no que toca aos efeitos que o acto produza.

Ora existirá, no caso, essa utilidade relevante?

A resposta negativa impõe-se.

Desde logo, porque inexistem nos autos, factos ou alegação, verosímel de factos integradores de tal conceito, sendo certo que esses factos tem o peticionante de os alegar (neste último sentido, cf. o Acórdão de 11 de Abril de 1990, recurso n.º 28 224, publicado em *Acórdãos Doutrinais,* ano XXX, n.º 359, pp. 1201 e segs.).

O requerente limita-se a alegar, como decorrentes da eficácia temporal do acto em causa, no essencial e aliás em termos de mera eventualidade, prejuízos para os trabalhadores grevistas, «consequências graves do ponto de vista disciplinar para os trabalhadores que aderiram à greve», que, como refere a fl. 55, poderiam traduzir-se na ruptura de vínculo laboral devido a exigências de prestação de trabalho pelas entidades patronais aos trabalhadores indicados nas listagens a que alude o n.º 8 do artigo 8.º da Lei n.º 65/77.

Todavia, mesmo a terem-se verificado essas consequências, não é de concluir pela verificação da referida utilidade relevante, porquanto não podem ser eliminadas ou obstadas pelo deferimento da pretendida suspensão, que, na falta, já referida, de instalação da suspensão provisória, só pode operar para o futuro.

Por outro lado, essas mesmas consequências não parecem poderem ser decorrentes do acto em causa, como é necessário e exigido pelo citado artigo 81.º da LPTA, pois que a obrigação de prestação de serviço mínimos indispensáveis resulta directamente da lei e tem como destinatários as associações e os trabalhadores em greve, enquanto tais, isto é, «a imposição destas obrigações às associações e aos trabalhadores em greve, posiciona-se à margem da execução do contrato (da relação de serviço) que fica suspensa durante a greve; constituem, assim, obrigações legais e não contratuais e não tem por isso o empregador como sujeito activo» (Parecer n.º 100/89 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 29 de Novembro de 1990 e Monteiro Fernandes, «Direito de Greve», p. 60, *ob. cit.*).

Inexistem e não foram invocados, pois, factos indiciadores, donde se possa concluir que da suspensão para o requerente resulta, efectivamente, utilidade relevante quanto aos efeitos que o acto ainda produza, pelo que não pode, por já ter sido executado, ser o mesmo acto suspenso na sua eficácia.

Pelo exposto, e com prejuízo do conhecimento de qualquer questão, decide-se indeferir o pedido de suspensão da eficácia aqui formulado e se condena o requerente nas custas, fixando-se a taxa de justiça em 10 000$.

Lisboa, 14 de Janeiro de 1993. — *António José Ribeiro da Cunha* (relator) — *Rui Vieira Miller Simões — Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 14 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Suspensão da eficácia do acto administrativo. Pena disciplinar. Grave lesão do interesse público.

Doutrina que dimana da decisão:

Determinaria grave lesão do interesse público a suspensão da eficácia de acto administrativo que, precedendo processo disciplinar, aplica a funcionário do grupo de pessoal técnico de fiscalizações tributárias a pena de inactividade por um ano, por ele, além de exceder actividades privadas sem autorizações, haver colaborado em situações fraudulentas, em que por uma firma foram-lhe passados 13 cheques do valor

total de 756 000$ relativos a pagamentos de fictícios serviços prestados e facturados à mesma firma por uma outra firma.

Recurso n.º 31 496, em que são recorrente José Maria dos Santos Ferreira e recorrido o Subsecretário de Estado Adjunto da Secretaria de Estado Adjunta e do Orçamento. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Ribeiro da Cunha.

Acordam, em conferência, na 2.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

José Maria dos Santos Ferreira, suprevisor tributário da Direcção-Geral de Contribuição e Impostos (DGCI), residente na Travessa de Cimo da Vila do Conde, juntamente com a petição de recurso contencioso, nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho [Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA)] e por apenso a esta, veio requerer a suspensão de eficácia do despacho de 22 de Setembro de 1992 do Sr. Subsecretário de Estado Adjunto da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento, que negou provimento ao recurso hierárquico que para ele interpôs do despacho de 24 de Junho de 1992, do Sr. Director-Geral das Contribuições e Impostos, que aplicou ao recorrente, em processo disciplinar, a pena de inactividade por um ano.

Fundamentou o pedido no seguinte:

O requerente é supervisor tributário, em serviço na Direcção de Finanças de Ponta Delgada, mas residente no continente;

Encontra-se em actividade, não tendo ainda sido aplicada a pena resultante do processo disciplinar;

Aguarda dentro de dias, a sua transferência para o continente, de modo a ficar mais próximo da sua família;

Já que, deslocado em Ponta Delgada, está separado da mulher e dos filhos, com as inerentes consequências sociais, morais, familiares e económicas, impossíveis de valorar pecuniariamente;

Padece de grave doença do foro psíquico, que se agrava com todo o ambiente que tem vivido, em consequência da sua deslocação em Ponta Delgada, há já alguns meses;

Ao ser aplicada a sanção, o que poderá ocorrer de imediato, deixará de se proceder à sua transferência para o continente, o que significa ficar privado, nos próximos 10 anos, de conseguir tal transferência;

Já que não se perspectivam transferências para a sua função naquele período de tempo;

Ou seja, o requerente, em consequência da pena aplicada ver-se-ia duplamente prejudicado, severamente punido, prejuízo este, de difícil, ou mesmo impossível reparação [alínea *a*) do artigo 76.º da LPTA];

Sobretudo, é de ter em consideração que há cerca de um mês nasceu mais um filho, que necessitará do seu indispensável apoio, tal como os outros filhos e mesmo a esposa;

Convém ainda focar que o requerente é diabético e que carece de cuidados alimentares e medicamentosos, que não consegue manter vivendo «isoladamente»;

Com a aplicação da sanção (injusta e ilegal) o requerente ficará afastado da sua função, sofrendo uma grave desvalorização profissional, também esta impossível de avaliar pecuniarmente;

A suspensão não determina grave lesão do interesse público;

Pelo contrário, a dedicação e profissionalismo com que desempenha as suas funções, tal como o comprovam os seus superiores hierárquicos, em declarações vertidas no processo disciplinar, demonstra bem a protecção dos interesses públicos;

Do processo não resultam fortes indícios de ilegalidade da interposição do recurso;

O acto requerido viola a lei, por erro sobre os pressupostos de facto e de direito, sendo a fundamentação do acto obscura e incongruente.

Notificada a autoridade requerida, nos termos do n.º 2 do artigo 78.º da LPTA, não apresentou resposta.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) emitiu o seguinte parecer:

«Como vem sendo afirmado em jurisprudência deste STA (cf. por todos, o Acórdão de 16 de Outubro de 1992, proferido no recurso n.º 30 828), o deferimento do pedido de suspensão de eficácia do acto administrativo depende da verificação cumulativa dos requisitos enunciados no n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, pelo que a falência de alguns daqueles requisitos acarretará a denegação da providência em causa.

Ora, sendo certo que *in casu* parecer concorrer o requisito positivo a que se refere a alínea *a*) do citado preceito (traduzido nas desvantagens de carácter funcional e quanto à saúde do requerente, alegados por este, e no que nada foi oposto pela entidade requerida), e nada se evidenciando de igual modo quanto ao requisito enunciado na alínea *c*) do que tange à eventual ilegalidade na interposição do recurso, parece-nos, no entanto, obstar ao deferimento do pedido a não verificação da 'grave lesão do interesse público', que alude a alínea *b*) do preceito que se vem citando.

Na verdade, e como também este STA vem evidenciando, 'determinaria grave lesão do interesse público a suspensão de eficácia do despacho que puniu disciplinarmente com 23 meses de inactividade por procedimento que atentou gravemente contra a dignidade e prestígio do funcionário e da função, pois tornar-se necessário salvaguardar o prestígio e a dignidade dos serviços não só perante o público, mas também perante os outros funcionários' (v. Acórdão de 2 de Junho de 1987, proferido no recurso n.º 25 058-A). Tal doutrina pode ver-se reafirmada em recente acórdão, proferido a 2 de Dezembro de 1992, recurso n.º 31 327, e recaído perante situação em que o requerente já prestava serviço em local diferente daquele em que ocorreram os factos 'pois o que releva é a prática dos mesmos pelo requerente'.

Ora, atentando na natureza dos factos que determinaram a prolação do acto cuja suspensão se requer (cf. o relatório de fls. 28 e segs.), parece-nos dever concluir-se que o prestígio e a dignidade dos serviços foram seriamente afectados com a prática dos actos que servem de fundamento à punição cuja suspensão se requer, pelo que a doutrina que se vem referindo quadra perfeitamente face à situação *sub judice*.

E assim, face à não verificação do apontado requisito negativo, deverá, em nosso entender, indeferir-se o pedido de suspensão da eficácia.»

Sem vistos, vem o processo à conferência para decisão.

Colhe-se da documentação junta aos autos pelo requerente que instaurando o procedimento disciplinar contra o requerente foi elaborado o relatório aludido no n.º 1 do artigo 68.º do Estatuto Dis-

ciplinar (ED), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/86, de 16 de Janeiro, de fls. 18 a 48, que aqui se dá por reproduzido.

Como se vê da parte final desse relatório, sob VII, pelo Sr. Instrutor foi proposto que ao requerente seja aplicada a pena de inactividade por um ano por infracção prevista nos termos do n.º 5 do artigo 12.º, alínea *d*) do n.º 2 do artigo 25.º do ED, aprovado pelo citado Decreto-Lei n.º 24/84, considerando-se que o arguido teve a seguinte conduta:

a) Usando a qualidade de sócio-gerente da firma Condeconta — Gabinete de Gestão e contabilidade, L.da, com sede em Vila do Conde, encomendou telefonicamente à firma Luinte — Edição e Publicidade, L.da, com sede em Lisboa, um anúncio fazendo publicidade da firma Condeconta, inserto no jornal *O Lusitano,* de 12 de Abril de 1990;

b) Contratou, a título expresso de sócio-gerente da mesma firma, com a Platino — Sociedade Comercial de Representações e Promoção de Vendas, L.da, com sede no Porto, em 26 de Setembro de 1989, um espaço publicitário no Rádio Foz do Ave;

c) Foram-lhe passados pela firma Linadelca 69 cheques da importância de 5 090 000$, no período decorrente entre 16 de Janeiro de 1989 e 26 de Dezembro de 1990 e 10 cheques, na quantia total de 690 000$» entre 4 de Janeiro e 1 de Abril de 1991;

d) Frequentou um curso denominada «Novo POC», ministrado pela firma Edifisco, cujo custo foi suportado em Novembro de 1989 pela mesma firma;

e) Deslocou-se em Maio de 1980 a Viena de Áustria a assistir a um jogo de futebol, tendo o custo de tal viagem sido suportado pela firma Condeconta;

f) Teve interferência directa na cedência de três escritas do Sr. Floriano da Silva Oliveira para a Condeconta;

g) Foram-lhe passados 13 cheques de valor total de 756 000$ pela firma Linadelca, relativos a pagamentos de fictícios serviços prestados e facturados àquela firma pela firma Scártica — Serviços e Comércio de Artigos de Informática, L.da, colaborando, assim, numa situação fraudulenta em prejuízo da Fazenda Nacional;

h) Presta a sua colaboração às firmas Linadelco e Condeconta.

Sobre esse processo foi, pela Consultadoria da DGCI, emitido o parecer junto aos autos de fls. 14 a 27, que aqui se dá também por reproduzido.

Nesse parecer refere-se que o arguido, ora requerente, ao exercer actividades privadas descritas na acusação cometeu tão-só a infracção tipificada na alínea *c*), do n.º 1 do artigo 24.º do ED, e opina-se também ser de considerar que a intervenção do arguido na operação fraudulenta a que se referem os artigos 18.º a 21.º da acusação, e na anterior alínea *c*) constitui infracção disciplinar atípica, punível com pena de inactividade cuja duração não pode ser inferior a um ano nem superior a dois, de conformidade com o disposto nos n.º 1 do artigo 25.º e n.º 5 do artigo 12.º do mesmo Estatuto, devendo ser-lhe aplicada a pena de inactividade pelo período de um ano, nos termos desses artigos 25.º, n.º 1, e 12.º, n.º 5.

Sobre aquelas propostas recaiu despacho do Sr. Director-Geral das Contribuições e Impostos de 24 de Julho de 1992, decidindo nos seguintes termos:

«Provam os autos que o arguido praticou os actos por que vem acusado, incorrendo em procedimento disciplinar punível com a pena de inactividade.

Assim, concordando com os fundamentos, conclusões e propostas do relatório do Sr. Instrutor e do parecer da Consultadoria Jurídica que antecedem, aplico ao arguido, José Maria dos Santos Ferreira, a pena de inactividade, graduada em um ano, por força das disposições conjugadas dos artigos 3.º, n.os 1 e 4, alíneas *a*) e *d*), e n.os 5 e 8, 11.º, n.º 1, alínea *d*), 12.º, n.º 5, 14.º, n.º 1, 25.º, n.º 1, e 28.º, todos do ED (Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro).»

Interposto recurso hierárquico deste despacho foi negado provimento ao mesmo por despacho de «concordo» exarado pelo Sr. Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, em 22 de Setembro de 1992, sobre a informação de fl. 8, em que se conclui no mesmo sentido.

É esta última decisão, que manteve a punição aplicada ao requerente, que constitui o acto impugnado, cuja suspensão se requer e para o que importa apreciar se estão preenchidos os requisitos, que, nos termos da lei, conferem ao requerente o direito de ver deferido o pedido que formulou.

Atento o disposto no artigo 76.º, n.º 1, da LPTA, para que seja decretada a suspensão da eficácia do acto administrativo é necessário que se verifiquem, cumulativamente, como é jurisprudência pacífica e uniforme deste Supremo Tribunal, os três requisitos positivo e negativos previstos nas suas alíneas *a*), *b*) e *c*), de sorte que a falta de qualquer deles é suficiente para que a suspensão não seja decretada, e o tribunal, na apreciação do pedido de suspensão não está obrigado a seguir determinada ordem, podendo iniciar, indiferentemente, a apreciação de qualquer deles (cf. Acórdãos de 19 de Agostos de 1987, de 17 de Dezembro de 1987, de 9 de Setembro de 1988, *Acordãos Doutrinais,* n.os 322, p. 1257, 317, p. 601 e 326, p. 182, respectivamente, e citado Acórdão de 2 de Dezembro de 1992, recurso n.º 31 327).

Ora, no presente caso, como bem salienta o Ex.mo Magistrado do MP, louvando-se na jurisprudência deste Supremo Tribunal, não se verifica o requisito negativo da alínea *b*) do citado artigo 76.º — grave lesão do interesse público —, uma vez que atenta a natureza dos factos que determinaram a prolação do acto cuja suspensão se requer, é de concluir que o prestígio e a dignidade dos serviços foram seriamente afectados.

Como resulta do acima referido e consta do processo acolhido na decisão punitiva, de fls. 14 a 17, o ora requerente, para além do exercício de actividades privadas sem estar autorizado teve intervenção numa operação fraudulenta em prejuízo da Fazenda Nacional referenciada nos artigos 18.º a 21.º da acusação, em procedimento havido como enquadrável no n.º 1 do artigo 25.º do aludido ED e que, portanto, atenta gravemente contra o prestígio do funcionário e da função.

Esses factos, de notória gravidade, são de dar como assentes neste processo, pois que sendo tidos como provados e considerados no acto punitivo estão abrangidos pela presunção de legalidade de que goza este acto, extensiva à veracidade dos respectivos pressupostos. E só por si são suficientes para pôr em causa o prestígio e a dignidade dos serviços, que importa salvaguardar.

Neste caso, a suspensão de eficácia do acto impugnado, permitindo a permanência do requerente ao serviço até à data da decisão do recurso, retiraria, em parte, o efeito punitivo da pena aplicada, acentuaria o efeito negativo das ocorrências, para além de dar ao público e em especial aos outros funcionários do grupo do pessoal técnico

da fiscalização tributária a que pertence o requerente, uma ideia de tolerância incompatível com a natureza desse serviço.

Alega o requerente, aliás de forma conclusiva e vaga, que a dedicação e o profissionalismo com que desempenhou as suas funções, tal como o comprovam os seus superiores hierárquicos, em declarações vertidas no processo disciplinar, é garantia de prestação dos interesses públicos.

Mas tudo isso não afecta o acima exposto, uma vez que a situação com a conclusão do processo disciplinar é diversa, sendo certo que essas declarações não levaram sequer à consideração ou a dar como provado que concorria em seu favor qualquer circunstância atenuante especial.

Não se verifica, pois, o requesito negativo da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º citado, pelo que o pedido formulado, por isso, improcede, atento o já mencionado carácter cumulativo estabelecido nesse preceito legal.

Pelo exposto, indeferem o pedido de suspensão da eficácia e condenam nas custa o requerente, fixando a taxa de justiça em 15 000$.

Lisboa, 14 de Janeiro de 1993. — *António José Ribeiro da Cunha* (relator) — *Rui Vieira Miller Simões — Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 21 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Regularização da petição. Errada identificação do autor do acto recorrido. Erro desculpável.

Doutrina que dimana da decisão:

Deve ser convidado a corrigir a petição o recorrente que tiver identificado erradamente o autor do acto impugnado por inexacta informação dos serviços dependentes da autoridade recorrida.

Recurso n.º 25 139-Z, em que são recorrente Armando Gonçalves Pereira e recorrido o director-geral de Administração Escolar do Ministério da Educação. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Armando Gonçalves Pereira, solteiro, terceiro-oficial da Escola Preparatória da Póvoa de Varzim, residente em Gandra, bloco 1, lote 2, 3.º, centro, Póvoa de Varzim, interpôs para o Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) do Porto recurso contencioso de anulação do despacho do director-geral de Pessoal do Ministério da Educação e Cultura de 20 de Novembro de 1986, que indeferiu o recurso hierárquico interposto da decisão que desatendeu a reclamação do acto

que homologou a lista de graduação final e colocação do concurso para segundos-oficiais das escolas preparatórias e secundárias daquele Ministério.

Invocou o vício de violação de lei.

O Sr. Juiz, precendendo parecer do Ministério Público nesse sentido, rejeitou liminarmente o recurso por ilegalidade, pois considerou que o acto impugnado não é definitivo.

Desta decisão recorreu o interessado que alegou e concluiu pedindo a revogação da decisão.

O Sr. Juiz proferiu o despacho de sustentação.

O Sr. Procurador-Geral-Adjunto neste Supremo Tribunal foi de parecer que o recurso não merece provimento.

O Tribunal decidiu solicitar à directora-geral de Administração Escolar do Ministério da Educação (departamento que integrou a Direcção-Geral de Pessoal) que informasse quem é o autor do despacho de 20 de Novembro de 1986 que, concordando com as informações exaradas, negou provimento ao recurso hierárquico, se é o Secretário de Estado da Administração Escolar a quem o recurso foi dirigido, se o director-geral de Pessoal, como se comunicou ao interessado no ofício da Direcção de Serviços de Colocações de Pessoal de 2 de Dezembro de 1986.

O Gabinete Jurídico da referida Direcção-Geral informou que o autor do despacho indicado foi o Secretário de Estado da Administração Escolar a quem o recurso hierárquico foi dirigido.

O Sr. Procurador-Geral-Adjunto afirma que importa concluir pela inexistência material do acto notificado e recorrido da autoria do director-geral e, em consequência, declarar em provimento do recurso essa inexistência.

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto:

Os autos mostram:

Por despacho do director-geral de Pessoal de 9 de Maio de 1985, no uso de competências que lhe foram subdelegadas pelo despacho n.º 3/SEEB5/84, de 19 de Agosto, foi aberto concurso para provimento na categoria de segundo-oficial das escolas preparatórias e secundárias da rede escolar do Ministério da Educação.

Após a tramitação normal do concurso o recorrente foi graduado em 2019, com a classificação de 10,2360 e com a menção de que «o candidato não obteve colocação».

O recorrente reclamou.

A reclamação foi desatendida por despacho do director-geral de Pessoal.

O recorrente interpôs recurso hierárquico necessário para o Secretário de Estado da Administração Escolar.

O recorrente recebeu da Direcção de Serviços de Colocações de Pessoal, por ofício n.º 04.51-P20616, com a data de 2 de Dezembro de 1986, a comunicação de que «por despacho de 20 de Novembro de 1986, de S. Ex.ª o Director-Geral de Pessoal, foi indeferido o recurso hierárquico apresentado por V. Ex.ª, por as escolas preferidas serem ocupadas por concorrentes mais graduados».

O recorrente recorreu para o TAC do referido despacho.

O coordenador do Gabinete Jurídico da Direcção-Geral de Administração Escolar do Ministério da Educação, por ofício n.º 22 121, de 11 de Julho de 1991, informou, a solicitação deste Tribunal, que o autor do despacho de 20 de Novembro de 1986 foi a S. Ex.ª o

Secretário de Estado da Administração Escolar a quem o recurso hierárquico foi dirigido.

Vejamos.

No recurso hierárquico do recorrente, a fl. 21 do processo instrutor, foram exaradas várias informações e um despacho do seguinte teor: «Concordo. Nego provimento. 20 de Novembro de 1986».

O autor desse despacho, que constitui objecto deste recurso, é, segundo informação prestada já a este Tribunal, o Secretário de Estado da Administração Escolar e não o director-geral de Pessoal, a quem o recorrente o atribuiu.

Será aplicável à situação o disposto no artigo 1.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 267/85, de 15 de Julho — Lei de Processo nos Tribunais Administrativos —, pois há errada identificação do autor do acto recorrido e o erro é manifestamente desculpável porque resultou de uma comunicação inexacta da Direcção de Serviços de Colocações de Pessoal da Direcção-Geral de Pessoal do Ministério da Educação.

Cabe ao TAC do Porto decidir dessa aplicação e proceder em conformidade.

Pelo exposto, dão provimento ao recurso, revogam a sentença e mandam baixar os autos ao tribunal de 1.ª instância para os devidos efeitos.

Sem custas.

Lisboa, 21 de Janeiro de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* — *António Arlindo Payan Teixeira Martins.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 21 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Notificação a mandatários das partes. Justo impedimento.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A notificação em recurso contencioso que deva ser feita na pessoa do mandatário constituído basta-se, no caso de o mesmo interessado se fazer representar por mais de um advogado, com a que for feita em qualquer destes.

2 — Não é justo impedimento da apresentação tempestiva de uma peça processual a ausência para fora do território português de um dos advogados constituídos no processo pelo mesmo recorrente, nem a suspensão voluntária da inscrição na Ordem dos Advogados do mesmo advogado, ocorrido antes da notificação para a prática desse acto.

Recurso n.º 27 472, em que são recorrente ECOP — Empresa de Construções e Obras Públicas Arnaldo de Oliveira, S. A., e recorrido o Secretário de Estado da Administração da Saúde. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Miller Simões.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — ECOP — Empresa de Construção e Obras Públicas Arnaldo de Oliveira, S. A., com sede no Porto, impugnou contenciosamente

o despacho de 23 de Junho de 1989, do Sr. Secretário de Estado da Administração da Saúde, relativo ao concurso público internacional n.º 1/88-DRIESC.

Pelo despacho do relator de fl. 193 foi o recurso julgado deserto por falta de alegação da recorrente, que para o efeito fora notificada por carta expedida sob registo postal em 2 de Julho de 1991 para o escritório dos seus advogados, dirigida a um destes, e que não foi devolvida.

Notificada desse despacho, por carta expedida sob registo postal em 26 de Novembro de 1991 para o escritório do mesmo advogado, a recorrente apresentou no quinto dia útil imediato (6 de Dezembro de 1991), o requerimento de fl. 195, em que argúi «a nulidade decorrente de falta de notificação de mandatário judicial» e junta as alegações em falta, aduzindo:

a) A recorrente constituiu seus mandatários os advogados Drs. António Vilar (o signatário do requerimento) e Manuel Oliveira e Silva, figurando aquele «como primeiro advogado» na procuração junta aos autos e tendo ele subcrito desde Agosto de 1990 as peças processuais apresentadas;

b) O signatário do requerimento, Dr. António Vilar, não foi notificado para alegar e o Dr. Oliveira e Silva, ausente em Macau, tem a sua inscrição na Ordem dos Advogados suspensa desde 3 de Junho de 1991;

c) Este deixou o Dr. António Teles, seu colega, encarregado de dar seguimento ao correio que entretanto chegasse, designadamente o relativo ao processo, entregando-o ao Dr. Vilar;

d) O Dr. Vilar nunca teve por isso acesso ao correio dirigido ao Dr. Oliveira e Silva; e ao Dr. Antas Teles nunca foi entregue a notificação deste Tribunal para apresentar alegações, da qual só houve conhecimento através da carta expedida para o Dr. Oliveira e Silva notificando o despacho sobre a desersão do recurso, entregue através do Dr. Vilar;

e) Houve assim falta de notificação da recorrente na pessoa do seu mandatário para apresentar alegações.

E concluiu:

«Deve a falta de notificação do advogado signatário [Dr. António Vilar] bem como o não recebimento da mesma pelo Sr. Oliveira e Silva dar origem a nulidade de todo o posteriormente processado.

Caso assim se não entenda, deverá ser considerado justo impedimento o facto de o Sr. Dr. Oliveira e Silva se encontrar em Macau e, também, já não ser advogado desde 3 de Junho de 1991 (não deixando, no entanto, de se sublinhar que no escritório não foi entregue a referida notificação do STA a ele dirigida).

Para a hipótese, improvável, de não se dar satisfação ao ora requerido, desde já se requer que caia acórdão nos termos do artigo 700.º do Código de Processo Civil (CPC).»

Juntou, além das alegações, o doc. de fl. 197, que é certidão exarada em 3 de Dezembro de 1991 pela secretária-geral do Conselho Distrital do Porto da Ordem dos Advogados, segundo o qual o advogado Dr. Manuel Oliveira e Silva «se encontra suspenso, a seu pedido, desde o dia 3 de Junho de 1991».

Notificadas a autoridade recorrida e as recorridas particulares para se pronunciarem sobre o requerido, aquela respondeu nos termos do

requerimento de fls. 204 a 206, em que, sustentando o provimento do pedido, conclui assim:

«*a*) A recorrente ECOP foi notificada, para produzir alegações, na pessoa de um dos seus mandatários judiciais;

b) Ora, constituídos dois advogados no processo, apenas um deles tem de ser notificado;

c) E foi-o, como é referido no despacho que considera o recurso como deserto, não tendo a carta sido devolvida;

d) A circunstância de o Dr. Manuel Oliveira e Silva se ter ausentado para Macau e pedido a suspensão da sua inscrição na Ordem dos Advogados não colhe, já que o mesmo deveria ter providenciado no sentido de a correspondência chegar ao destino pretendido;

e) E como atitude diligente deveria ter comunicado a ausência a esse venerando Tribunal;

f) A circunstância de a notificação não ter chegado ao conhecimento do Dr. António Vilar, deve-se a uma qualquer deficiência no circuito interno do escritório do Dr. Manuel Oliveira e Silva e não à falta de notificação.»

Responderam também as recorridas particulares conforme fls. 207 e 208, sustentando a validade da notificação para alegações dirigida ao Dr. Oliveira e Silva que nunca informou o tribunal da suspensão da sua inscrição na Ordem, mas pedindo que se solicitasse informação dos correios sobre a efectiva entrega da carta para notificação.

Pelo ofício junto a fl. 212, os CTT informaram que o objecto expedido sob o registo n.º 6644, em 2 de Julho de 1991 (a carta para notificação da recorrente para alegar, conforme a cota de fl. 172 v.º), dirigida ao Dr. Manuel Oliveira e Silva, «foi entregue na morada nele indicada em 3 de Julho de 1991, tendo passado recibo, Paulo Alexandre, conforme fotocópia que segue em anexo» e que está a fl. 213.

Notificada da junção destes documentos, a recorrente aduziu ser «inegável que a assinatura constante do documento junto e que a aqui se responde é a de um funcionário do escritório», mas insistiu que o advogado signatário, pelas razões já expostas, nunca teve acesso a tal notificação.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu o parecer de fl. 220, em que, aderindo ao teor das respostas da autoridade recorrida e das recorridas particulares, sustenta não ter havido falta de notificação para alegações nem justo impedimento da apresentação destas.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

2 — São duas as questões suscitadas no requerimento de fl. 195, ora em causa, que há que resolver:

a) A de saber se ocorreu nulidade por falta de notificação da recorrente para produzir alegações, que invalidaria o despacho de fl. 193;

b) Ou, caso assim se não entenda, se ocorreu justo impedimento da tempestiva apresentação dessa peça processual, que legitimaria a sua entrega fora do prazo.

Quanto à primeira, é manifesto não ter ocorrido a apontada nulidade processual.

Por força da remissão feita no artigo 1.º da Lei de Processo, as notificações em processos pendentes dos tribunais administrativos são feitas conforme o disposto na lei de processo civil.

Ora, o artigo 253.º, n.º 1, do CPC dispõe que as notificações às partes em processos pendentes são feitas na pessoa dos seus mandatários judiciais.

E da conjugação do artigo 254.º do mesmo diploma com o disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 121/76, de 11 de Fevereiro, decorre que essas notificações são feitas por carta registada dirigida para o escritório do mandatário — sem prejuízo da possibilidade da sua notificação pessoal pelo escrivão do processo, o que não está em causa —, considerando-se a notificação feita no terceiro dia posterior ao do registo ou no primeiro dia útil seguinte a esse, quando o não seja, mesmo que os papéis respectivos sejam devolvidos, desde que a sua remessa tenha sido feita para o escritório do mandatário ou para o domicílio por ele escolhido.

No caso presente, a recorrente constituiu seus mandatários, conforme fl. 11, os advogados Drs. António Vilar e Manuel Oliveira e Silva, ambos com escritório na Rua de Ceuta, 118, 2.º, porta 12, do Porto, tendo sido este último quem assinou a petição do recurso (fl. 10) e a quem foram dirigidas as notificações de fl. 159 v.º, a que correspondeu o requerimento de fl. 160, apresentado em 18 de Dezembro de 1992 e firmado pelo Dr. António Vilar, e de fl. 170, relativa ao acórdão que julgou improcedente a questão prévia da ilegitimidade da recorrente.

Entrando o processo na fase das alegações, foi, na sequência do despacho de fl. 172, expedida em 2 de Julho de 1991 para o escritório dos advogados da recorrente, carta registada dirigida ao Dr. Manuel Oliveira e Silva para o efeito desse despacho que ordenava a produção de alegações.

Tal carta não foi devolvida, tendo-se presumido, por isso, que a notificação para alegar, a que ela respeitava, ocorreria, conforme o regime legal atrás citado, no terceiro dia útil seguinte, ou seja, em 5 do mesmo mês, presunção que, todavia, se mostra afastada pela informação dos CTT junta a fl. 212, que revela ter essa sido entregue em 3 de Julho de 1991 (dia imediato ao do registo) na morada nela indicada, tendo passado recibo Paulo Alexandre, que a recorrente reconhece a fl. 217 ser de um funcionário do escritório dos seus advogados.

Perante estes factos, é inegável que a notificação da recorrente para alegar no presente recurso contencioso foi feita, com observância do respectivo regime legal, no dia 3 de Julho de 1991, não relevando, em contrário, as circunstâncias alegadas pela recorrente de não ter sido feita a notificação na pessoa do mandatário Dr. António Vilar e de, à data em que ela ocorreu, o Dr. Oliveira e Silva se encontrar suspenso, a seu pedido, na Ordem dos Advogados, desde 3 de Junho de 1991.

Quanto a esta, a sua irrelevância decorre de nem a recorrente nem aquele seu mandatário, a quem tal cumpria, dela terem dado notícia nos autos, tudo nestes se passando como se aquele mandato subsistisse conforme a procuração oportunamente junta e não invalidada.

Quanto à primeira, é manifesto que, nada impondo a notificação de todos os mandatários constituídos pela parte, para mais, como no caso, em total paridade e funcionando no mesmo escritório, essa diligência se bastava com a notificação de um deles, naturalmente até, como ocorreu, aquele que firmara a petição do recurso, por isso nele, em princípio, mais enfronhado.

Recebida, como foi, por um funcionário, a carta de notificação no escritório dos advogados, devia aquele entregá-la ao seu desti-

natário ou, na sua falta, a quem estivesse em condições de lhe dar o devido destino, como, aliás, anteriormente ocorrera com a notificação feita a fl. 159 v.º, por carta também dirigida ao Dr. Oliveira e Silva e a que a recorrente correspondeu por requerimento assinado pelo Dr. António Vilar (fl. 160); se assim não procedeu, *sibi imputet.*

«Nada importa — como escreveu J. Alberto dos Reis, no *Comentário,* vol. II, p. 732 — que o aviso, em vez de ser assinado pelo próprio advogado ou solicitador o seja por empregado seu, a quem esteja confiada a guarda e o expediente do escritório, porque não é de admitir que o empregado deixe de transmitir a carta ao destinatário. Se o empregado for negligente ou descuidado, o patrão sofre as consequências pelo facto de o ter posto ao seu serviço.»

É, pois, inquestionável que foi regularmente feita a notificação da recorrente para apresentar a sua alegação, improcedendo, assim, a arguição de nulidade processual decorrente da sua falta.

3 — Vejamos agora se, como também a recorrente sustenta, a não apresentação da sua alegação no prazo legal foi devida a justo impedimento.

Conforme o artigo 146.º do CPC, «considera-se justo impedimento o evento normalmente impresivível, estranho à vontade da parte, que a impossibilidade de praticar o acto, por si ou por mandatário».

O evento que a recorrente como tal qualifica é «o facto de o Sr. Dr. Oliveira e Silva se encontrar em Macau e, também, já não ser advogado desde 3 de Junho de 1991».

É certo que aquele advogado «se encontra suspenso, a seu pedido, desde o dia 3 de Junho de 1991», na Ordem dos Advogados, conforme o documento por esta emitido e que consta de fl. 197.

Mas é apodítico que, relativamente à notificação para alegações, feita em 3 de Julho de 1991, como já se referiu, tal facto nada tem de imprevisível nem de impeditivo, precisamente porque já estava consumado a essa data em termos de se poder obviar às suas consequências, designadamente pela intervenção do outro advogado constituído.

E o mesmo se diga quanto à ausência daquele causídico em Macau que se vê ter sido programada e efectivada com a adopção de providências adequadas a encaminhar devidamente o correio que lhe fosse destinado, como decorre das informações que a tal respeito a recorrente presta no seu requerimento de fl. 195.

4 — Pelo exposto, indefere-se o citado requerimento de fl. 195, e, desatendendo-se a reclamação que ele também consubstancia, mantém-se o despacho de fl. 193.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 15 000$.

Lisboa, 21 de Janeiro de 1993. — *Rui Vieira Miller Simões* (relator) — *António Simões Redinha* — *Fernando Manuel Azevedo Moreira.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 21 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Passagem à reserva de oficial da Força Aérea. Efeitos. Rejeição do recurso.

Doutrina que dimana da decisão:

Anunciar-se no despacho que passou à reserva oficial da Força Aérea Portuguesa que pretendia concorrer a determinadas eleições autárquicas, que no caso de ser eleito poderia voltar a ser chamado ao serviço activo, não envolve a definição autoritária de comportamento imposto pela Administração, com efeitos sobre a esfera jurídica do visado. Assim, tal acto, *não é susceptível de recurso contencioso pelo que tem de ser rejeitado o dele interposto.*

Recurso n.º 28 109, em que são recorrente Carlos Alberto Gomes da Silva e recorrido o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Payan Martins.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Carlos Alberto Gomes da Silva, capitão-piloto da Força Aérea Portuguesa (FAP), na reserva, residente na Avenida de Fernandes Lavrador, 165, Gafanha da Nazaré, concelho de Ílhavo, veio impugnar o despacho de 13 de Dezembro de 1989 do Sr. Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA), que autorizando sua passagem à reserva a condicionou à sua eleição para determinada autarquia local a que se propusera, arguindo-o de estar inquinado de vícios de violação de lei e de forma, pelo que pede seja aquele anulado com as consequências legais daí decorrentes.

2 — A entidade recorrida conforme sua resposta de fls. 58 a 61 dos autos, que se dá por inteiramente reproduzida, afirmando a estrita legalidade do acto impugnado, manifesta-se no sentido da improcedência do presente recurso.

3 — Na sua alegação manteve e desenvolveu as posições e argumentação expedidas na petição do recurso, tendo formulado as seguintes conclusões:

«*a*) O acto recorrido foi sujeito a uma condição/termo que contraria o disposto no n.º 1 do artigo 31.º da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro (CEMFA), sendo incompatível com o fim a que o mesmo se destina;

b) A entidade recorrida, ao não observar o disposto no citado n.º 10 do artigo 31.º da LONFA, que impõe — sem quaisquer ónus — a passagem à situação de reserva licenciada do recorrente, violou, de modo grave, os direitos fundamentais de livre acesso a cargos políticos e de liberdade de associação consagrados nos artigos 50.º e 51.º da Constituição;

c) A entidade recorrida, ao proferir um acto que excede o pedido do recorrente (passagem à situação de reserva licenciada), não o fundamentando nessa parte, praticou um acto ilegal (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho);

d) O acto ilegal ora impugnado deve ser anulado, na parte em que determina que 'caso não haja eleição [. . .] será convocado para a efectividade do serviço, dando-se provimento ao presente recurso [. . .]'.»

4 — Ainda que para tanto notificada, a autoridade recorrida não contra-alegou.

5 — O Ex.mo Magistrado do Ministério Público exarou o seguinte douto parecer:

«A meu ver o presente recurso deverá ser rejeitado por manifesta ilegalidade da sua interposição.

Assim:

O recorrente impugna o despacho do CEMFA de 13 de Novembro de 1989, que autorizou o seu desligamento do serviço a partir de 12 de Novembro de 1989, a fim de se candidatar às eleições autárquicas, no qual se refere ainda que 'caso não seja eleito para as autarquias locais será convocado para a efectividade do serviço';

A primeira parte do despacho satisfaz uma pretensão do recorrente pelo que nenhum interesse legítimo possui aquele para o impugnar.

Quanto à segunda parte do despacho, trata-se de acto administrativo sujeito a condição suspensiva, por vontade da Administração.

É pois um acto ainda não eficaz e, consequentemente, não executório.

Nestes termos e porque de harmonia com o n.º 25.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) só são impugnáveis contenciosamente os actos administrativos definitivos e executórios, o recurso é ilegal devendo ser rejeitado (no mesmo sentido o Acórdão desta Secção proferido em 16 de Junho de 1992, no recurso n.º 28 108).

6 — Notificado o recorrente para se pronunciar sobre a proposta de rejeição do recurso aludida no parecer atrás transcrito, aquele *nada disse.*

7 — Colhidos os vistos dos juízes adjuntos, cumpre conhecer e decidir:

7.1 — Conhecendo.

Dos autos resultam provados os seguintes factos:

I) Em 7 de Agosto de 1989, o ora recorrente dirigiu requerimento ao general CEMFA no qual, invocando encontrar-se na situação de reserva na efectividade de serviço, requereu fosse autorizado passar à situação de licenciado no dia 1 de Setembro de 1989, nos termos do n.º 10 do artigo 31.º da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, para se poder candidatar à Assembleia de Freguesia da Gafanha da Nazaré nas eleições autárquicas de 17 de Dezembro de 1989 (doc. de fl. 14 dos autos, que se dá por inteiramente reproduzido);

II) Em requerimento datado de 12 de Dezembro de 1989, o ora recorrente pede seja dispensado do serviço de 12 até 15 de Dezembro de 1989, inclusive, nos termos do n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro (doc. de fl. 66 dos autos, que se dá por inteiramente reproduzido);

III) À margem do requerimento referido no precedente *item* foi manuscrito parecer onde se propunha, tal como já aconteceu noutros casos semelhantes, fosse exarado despacho do seguinte teor: «Desligado do serviço desde 5 de Dezembro de 1989. Regressa ao serviço caso não se efectue a sua eleição» (cf. fl. 66 dos autos, dando o aludido parecer por inteiramente reproduzido);

IV) Sobre o requerimento referido na precedente alínea II, o general CEMFA, manuscreveu o seguinte despacho, ora sob recurso:

«Autorizado a ser desligado do serviço desde 12 de Dezembro.

Regressa a esta situação no caso de ser eleito.

a) Ilegível. 13 de Dezembro de 1989» (docs. de fls. 66 e de fl. 10 dos autos, dando-se este por inteiramente reproduzido).

Nenhum outro facto se provou.

7.2 — Decidindo.

Como se colhe da petição de recurso e das alegações do recorrente circunscreve-se à segunda parte do despacho contenciosamente impugnado, como resulta, pelo menos, do n.º 9 e alínea *a*) de fl. 8 daquela petição e conclusão *a*) da alegação do recorrente, o presente recurso.

Face à posição assumida pelo Ex.mo Magistrado do Ministério Público há que, prioritariamente, determinar-se se este recurso é ou não de rejeitar.

Vejamos pois.

O despacho é do seguinte teor:

«Autorizado a ser desligado do serviço desde 12 de Dezembro (parte não impugnada).

Regressa a esta situação no caso de não ser eleito» (parte não impugnada).

Ora, nesta parte do despacho em causa, trate-se ou não de condição resolutiva, a entidade recorrida limita-se a anunciar comportamento futuro, a verificar-se certo pressuposto: a não eleição do recorrente para a Assembleia de Freguesia de Gafanha da Nazaré.

De forma que na parte impugnada o despacho em causa não afecta, de forma directa e imediata, direitos ou interesses legalmente protegidos do recorrente.

Por outras palavras: o acto em causa não afecta a esfera jurídica do recorrente.

Consequentemente, quer face ao disposto no n.º 4 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa, quer face ao disposto no artigo 25.º, n.º 1, da LPTA, não é tal acto — na parte em apreço — contenciosamente sindicável.

Deste modo é manifesta a ilegalidade da interposição do presente recurso, o que, conforme o § 4.º do artigo 24.º da LPTA, determina a sua rejeição.

8 — Nos termos expostos e sem necessidade de maiores considerações rejeitam o presente recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria em, respectivamente, 12 000$ e 8000$.

Lisboa, 21 de Janeiro de 1993. — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* (relator) — *José Manuel de Moura Pires Machado — Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima.* — Fui presente, *Jorge Manuel Lopes de Sousa.*

Acórdão de 21 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Indeferimento tácito. Acto expresso posterior a acto tácito notificado ao recorrente.

Doutrina que dimana da decisão:

Embora proferido o acto expresso para além do prazo legal, não pode o interessado recorrer de presumido indeferimento

tácito se, antes da interposição do recurso, foi levado ao seu conhecimento aquele acto.

Recurso n.º 28 142, em que são recorrente Jorge Marques Mousinho e recorrido o Ministro das Finanças. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Jorge Marques Mousinho, segundo-sargento da Guarda Fiscal, com domicílio profissional na Avenida do Infante D. Henrique (Companhia Independente n.º 2 da Guarda Fiscal), em Ponta Delgada, interpôs recurso contencioso de anulação do acto tácito de indeferimento, do Sr. Ministro das Finanças, do recurso hierárquico necessário do indeferimento pelo Sr. Comandante-Geral da Guarda Fiscal (GF) da reclamação que lhe dirigiu por ter sido preterido na transferência que requerera em 17 de Outubro de 1988.

Invocou o vício de violação de lei.

A entidade recorrida respondeu.

O recorrente alegou e formulou as seguintes conclusões:

«*A*) A transferência dos graduados da GF promovidos para uma unidade, requerida para a sua unidade de origem, não está sujeita a qualquer prazo de permanência.

B) O recorrente pediu a sua transferência da unidade para onde fora promovido para a sua unidade de origem, não estando sujeito a qualquer prazo de permanência.

C) Ao indeferir o recurso interposto da reclamação contra a sua não transferência, violou o Sr. Ministro das Finanças os artigos 10.º, alínea *b*), e 12.º do Regulamento, aprovado pelo Decreto n.º 81/82, de 22 de Junho. Assim,

D) Por sofrer do vício de violação de lei, deve tal acto ser anulado.

A entidade recorrida contra-alegou defendendo que deve ser negado provimento ao recurso e confirmada a decisão.

O Sr. Procurador-Geral-Adjunto neste Supremo Tribunal deu o seguinte douto parecer:

«Verifica-se pelo instrutor que, tal como alega a autoridade recorrida a fl. 17, houve acto expresso de indeferimento antes da interposição deste recurso.

Sendo assim, importa concluir-se que não se verifica o indeferimento tácito impugnado e o presente recurso carece de objecto, devendo ser rejeitado.»

Notificado o recorrente para se pronunciar sobre a questão suscitada pelo Ministério Público, nada disse.

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto:

Mostram os autos:

a) O recorrente foi, por despacho do general comandante-geral da GF de 28 de Setembro de 1988, promovido a segundo-sargento e transferido do Quartel-General da GF para a Companhia Indenpendente n.º 2, em Ponta Delgada, onde se apresentou em 10 de Outubro de 1988.

b) Em 17 de Outubro de 1988, assinou e entregou uma declaração a pedir a sua transferência para o Comando-Geral da GF.

c) Em 28 de Julho de 1989, apresentou uma declaração a desistir desse pedido.

d) No mesmo dia, entregou uma declaração pedindo para ser transferido para as unidades da GF indicadas por ordem de preferência:

Comando-Geral da GF;

Batalhão n.º 1;

Centro de Instrução.

e) Por despacho do general comandante-geral da GF de 18 de Agosto de 1989, publicado na *Ordem Geral* de 31 de Agosto, foram colocados no Batalhão n.º 1 os segundos-sargentos Humberto Manuel dos Santos Ferreira, Gabriel Correia de Araújo, Domingos Manteigas Rodrigues e Carlos Alberto dos S. Martins.

f) O recorrente reclamou em 26 de Outubro de 1989 para o general comandante-geral da GF desse decisão; a reclamação foi julgada improcedente.

g) O recorrente interpôs, em 22 de Novembro de 1989, recurso hierárquico para o Ministro das Finanças.

h) O general comandante-geral da GF, em 5 de Dezembro de 1989, elaborou a informação de fl. 1 do processo instrutor e submeteu o processo a despacho do Sr. Secretário de Estado dos Assuntos Fiscias, com competência delegada do Sr. Ministro das Finanças.

i) O Sr. Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais proferiu, em 15 de Janeiro de 1990, o seguinte despacho:

«Nos termos e pelos fundamentos da presente informação nego provimento ao recurso.»

j) O recorrente tomou conhecimento deste despacho em 26 de Janeiro de 1990.

k) O recorrente interpôs, em 19 de Fevereiro de 1990, este recurso contencioso do acto tácito que se terá formado por não ter havido decisão do recurso hierárquico no prazo de 45 dias sobre a sua apresentação.

Vejamos.

O artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, dispõe que a falta, no prazo fixado para a sua emissão, de decisão administrativa sobre pretensão dirigida a autoridade que tenha o dever legal de a proferir, confere ao interessado a faculdade de presumir indeferida essa pretensão, para poder exercer o respectivo meio legal de impugnação.

Nos termos do artigo 3.º, alínea *a*), da Lei Orgânica da GF, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 373/85, de 20 de Setembro, a GF depende do Ministro das Finanças e do Plano, nos aspectos orgânico, administrativo e disciplinar.

Era, portanto, o Ministro das Finanças e do Plano ou, por sua delegação, o Secretário de Estado das Finanças que tinha o dever legal de decidir o recurso hierárquico interposto pelo recorrente.

O prazo fixado por lei especial (n.º 2 do citado artigo 3.º do Estatuto do Militar da GF, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 374/85, de 20 de Setembro, artigo 139.º) era de 45 dias.

O recorrente podia, assim, presumir indeferido o recurso hierárquico 45 dias após 22 de Novembro de 1989, ou seja, a partir de 6 de Janeiro de 1990.

O acto expresso é de 15 desse mês e foi notificado ao recorrente em 26.

O recurso contencioso foi interposto em 19 de Fevereiro de 1990.

O artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77 estabelece que impugnação facultativa pode ser formulada dentro do prazo de um ano enquanto não for levada ao conhecimento do interessado a prática de acto expresso.

Quer isto dizer que embora proferido o acto expresso para além do prazo legal, não pode o interessado recorrer de presumido indeferimento tácito se, antes da interposição do recurso, foi levado ao seu conhecimento aquele acto.

Nesse sentido, Acórdão deste Supremo Tribunal de 25 de Fevereiro de 1992, recurso n.º 29 199.

Pelo exposto, rejeitam o recurso por ilegalidade.

Condenam o recorrente nas custas, com taxa de justiça de 12 000$ e procuradoria de 8000$.

Lisboa, 21 de Janeiro de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *José Maria Rodrigues da Silva* — *Rui Vieira Miller Simões.* — Fui presente, *Jorge Manuel de Sousa.*

Acórdão de 21 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Despacho de reabilitação de agente da Direcção-Geral de Segurança demitido. Data do início dos efeitos de reabilitação.

Doutrina que dimana da decisão:

Não tendo o despacho reabilitador fixado o início dos efeitos da reabilitação concedida a ex-agente da PIDE/DGS, salvo quanto à remuneração, aqueles começam a contar-se a partir da data da prolação do referido despacho.

Recurso n.º 28 204, em que são recorrente Mário Pedrosa e recorrido o Secretário de Estado do Orçamento. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Payan Martins.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Mário Pedrosa, casado, funcionário público, residente na Rua de João Vasco, lote 834, 1.º, esquerdo, Brandoa, veio impugnar o despacho de 24 de Julho de 1989, da Sr.ª Secretária de Estado do Orçamento, que indeferiu a sua pretensão, formulada em requerimento de 3 de Maio daquele ano, onde pedia lhe fosse contado para todos os efeitos legais, salvo os remuneratórios, o tempo decorrido entre 25 de Junho de 1974, data em que foi demitido da função pública por ser agente de 2.ª classe da Direcção-Geral de Segurança (DGS) e 2 de Outubro de 1978, data do despacho que o reabilitou para o exercício da função pública, arguindo-o de estar inquinado de vício de violação de lei, por infringir o disposto no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 139/76, de 19 de Fevereiro e 13.º, n.º1, e 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP), pelo que pede seja

aquele despacho anulado com todas as consequências legais daí decorrentes.

2 — Na sua resposta de fls. 68 a 70 a entidade recorrida limitou-se a defender a rejeição do recurso, por não haver qualquer acto expresso ou tácito que tenha indeferido o requerimento de 3 de Maio de 1989 do recorrente. Esta posição foi desatendida pelo acórdão interlocutório de fls. 76 a 78 dos autos, transitado em julgado, onde, em síntese, se decidiu que o despacho, ora sob censura, indeferiu realmente a pretensão do recorrente constante do requerimento atrás falado.

3 — Na sua alegação o recorrente reassumiu as posições defendidas na petição do recurso.Formulou as seguintes conclusões:

«1.ª O recorrente, agente de 2.ª classe da DGS à data de 25 de Abril de 1974, foi demitido da função pública em 25 de Junho do mesmo ano, por força do disposto no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 123/75, de 11 de Março.

2.ª Por despacho de 2 de Outubro de 1978, da Comissão de Análise de Recursos de Saneamento e Reclassificação (CARSR), foi «parcialmente reabilitado [. . .] com as inerentes consequências legais, nomeadamente a sua reintegração na função pública, e o seu ingresso no quadro geral de adidos (QGA) [. . .]», dizendo-se ainda no despacho:

'Todavia, para efeitos de remuneração, a presente reabilitação apenas produzirá efeitos a partir da data desta decisão, de acordo com o disposto no artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 139/26, de 19 de Fevereiro'.

3.ª É escriturário-dactilografo principal da Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP), dependente do Ministério das Finanças.

4.ª Dirigiu em 3 de Maio de 1989 ao Secretário de Estado do Orçamento um requerimento no qual pediu que, nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 139/76, de 19 de Fevereiro, e do despacho reabilitador, lhe fosse contado para todos os efeitos legais, designadamente para efeitos de antiguidade, de diuturnidades e de aposentação, ressalvado apenas o direito à remuneração, o tempo decorrido entre 25 de Junho de 1974 (data da demissão) e 2 de Outubro de 1978 (data do despacho reabilitador).

5.ª Tal requerimento foi indeferido por despacho de 24 de Julho de 1989, 'Concordo com a DGAP', exarado sobre o oficio n.º 16 188, de 21 de Julho de 1989, da mesma DGAP.

6.ª Na informação com que concordou o Sr. Secretário de Estado recorrido, entendeu-se que sem medida legislativa adequada não era possível deferir o requerimento.

7.ª O presente recurso contencioso tem como objecto o recorrido despacho de 24 de Julho de 1989, apenas na parte que indefere o pedido de contagem de tempo entre 25 de Junho de 1974 e 2 de Outubro de 1978, designadamente para efeitos de antiguidade e diuturnidades.

8.ª Este indeferimento viola o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 139/76, de 19 de Fevereiro, e os princípios constitucionais da igualdade dos cidadãos perante a lei e da imparcialidade dos órgãos e agentes da Administração (artigo 13.º, n.º 1, e 266.º, n.º 2, da CRP). Na verdade,

9.ª Os muitos despachos reabilitadores conhecidos podem classificar-se em dois grandes grupos: um, no qual o despacho diz que a reabilitação produz efeitos a partir de certa data; outro, em que se diz que, para efeitos de remuneração, a reabilitação produz efeitos a partir de certa data.

10.ª A própria CARSR, autora dos despachos reabilitadores, proferiu, a propósito de alguns despachos incluídos no segundo grupo, despachos aclaração a declarar que, com tais despachos, se pretendeu ressalvar apenas o direito de remuneração deferindo-o para certa data, pelo que assistia ao reabilitado a contagem do período de tempo decorrido entre a data da demissão e a aludida data para a qual se definia o início do direito à remuneração, como tempo de serviço para efeitos de antiguidade, diuturnidades e aposentação.

11.ª Esta interpretação é, na verdade, o que decorre imediatamente da letra deste grupo de despachos (no qual está incluído o recorrente) e que permite distingui-los do outro grupo, justificando a diferença de redacção entre eles. Assim,

12.ª Quando os despachos requerem que *para efeitos (ou fins) de remuneração e reabilitação* apenas produz efeitos a partir da data da decisão (ou noutra data) terá de entender-se que, *no que respeita aos restantes efeitos,* estes se produzem desde a data da demissão, restituindo-se aos reabilitados os direitos que, por força de lei anterior, haviam sido perdidos.

13.ª A interpretação segundo a qual esses restantes efeitos se produzem apenas a partir da data do despacho reabilitador, por força do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 139/76, abstrai totalmente da letra dos despachos, nomeadamente se comparados uns com os outros e se se atentar especialmente nos que determinam simplesmente que a reabilitação produz efeitos a partir da data do despacho reabilitador. Na verdade,

14.ª Se a CARSR quisesse estabelecer que, não só para fins de remuneração mas também para todos os restantes fins, a reabilitação produzia efeitos a partir da data do despacho reabilitador, nada precisa de dizer(pois, se nada dissesse, todos os efeitos da reabilitação produziriam a partir da data do despacho, por força do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 139/76) ou, então o mais que se compreendia é que, reiterando o que já resultava da lei, dissesse que a reabilitação produzia (todos) os seus efeitos só apartir da data do despacho — como o fez no primeiro tipo de despachos, v. conclusão 9.ª

15.ª O que seria ilógico era dizer-se que *para efeitos (fins) de remuneração* a reabilitação produzia efeitos só a partir da data do despacho se se pretendia estabelecer *para todos os fins* a reabilitação produzia os seus efeitos a partir da data do despacho, *pois fins ou efeitos de remuneração* são uma coisa e *(todos) os fins ou efeitos são outra.*

16.ª O indeferimento da pretensão do requerente baseia-se na ideia de que o despacho que reabilitou o recorrente é omisso quanto à data de produção dos efeitos não relacionados com a remuneração e, por isso, por aplicação do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 139/76, considerou-os produzidos a partir da mesma data do despacho reabilitador, tal como aos efeitos em matéria de remuneração.

17.ª Essa ideia é falsa, pois deixa sem qualquer explicação a restrição 'para efeitos de remuneração'. Deste modo,

18.ª O despacho recorrido viola o citado artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 139/76, por erro de interpretação do despacho de reabilitação. E,

19.ª Viola os artigos 13.º, n.º 1, e 266.º, n.º 2, da Constituição, uma vez que indefere o requerimento do recorrente com plena consciência de que muitos requerimentos parecidos com ele têm sido deferidos.»

4 — Contra alegando a entidade recorrida pronuncia-se no sentido do não provimento do recurso, nos termos de fls. 94 a 101 dos autos, que se dão por inteiramente reproduzidos. Formulou as seguintes conclusões:

«*a*) Decorre do atrás exposto que o despacho recorrido para além de não violar qualquer disposições legais referidas pelo recorrente e, designadamente, o disposto no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 139/76, de 19 de Fevereiro;

b) Não violou, igualmente, o preceituado nos artigos 13.º, n.º 1, e 266.º, n.º 2, da Constituição da República, os quais consagram o princípio da igualdade do cidadão perante a lei;

c) Pois que os 'casos' que o recorrente apresenta como similares do seu, não o são de facto.»

5 — O Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu o douto parecer, que segue:

«Em consonância com o parecer n.º 13/88, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 14 de Março de 1989, que se pronuncia sobre a interpretação de um despacho de reabilitação elaborado em termos semelhante ao invocado no presente processo, deverá entender-se que, na falta de uma manifestação de vontade inequívoca da Administração, sobre o momento a partir do qual se contam os efeitos que não sejam remuneratórios, tais efeitos se produzem a partir da data do despacho de reabilitação, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 139/76.

O Acórdão do STA de 11 de Dezembro de 1990, no recurso n.º 24 463, igualmente considerou que o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 139/76 estabelece uma presunção *juris tantum* que o reabilitado deve ilidir se pretender provar que a reabilitação teve efeitos *ex tun*. Tal ilisão não pode dar-se como verificada apenas com base numa interpretação que parte duma certa antiguidade ou contradição interna do despacho de reabilitação.

Por outro lado, não existe qualquer violação do princípio da igualdade em virtude de noutras situações a CARSR ter originalmente ou através de um despacho de aclaração concedido reabilitação com efeitos *ex tunc* relativamente a funcionários demitidos nos termos do Decreto-Lei n.º 123/75. É que a própria lei determina que seja a entidade competente para decidir o processo a estabelecer o conteúdo e a dimensão da reabilitação, fixando a data a partir da qual se produzem esses efeitos, o que confere à Administração uma ampla margem de discricionaridade, de apreciação das condutas ou comportamentos que poderão influir na resolução do processo, salvaguardando a possibilidade de tratar diferentemente situações de facto diversas. Além disso, não está minimamente comprovado no processo que a entidade recorrida agiu com violação do princípio da imparcialidade ao apreciar o caso concreto.

Deverá, por todo o exposto, negar-se provimento ao recurso.»

6 — Colhidos os vistos dos juízes adjuntos, cumpre conhecer e decidir.

6.1 — Conhecendo.

Dos autos e do processo instrutor apenso (PI) resultam provados os seguintes factos:

I) Tendo o recorrente, que ao tempo era agente de 2.ª classe da DGS, sido demitido da função pública em 25 de Junho de 1970, por força do disposto no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 277/74, demissão confirmada pelo Decreto-Lei n.º 123/75, de 11 de Março, veio a ser

parcialmente reabilitado por despacho de 2 de Outubro de 1978, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 66, de 20 de Março de 1979, da CARSR, do seguinte teor (parcial):

«[...] declaro, ao abrigo do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 139/76, de 19 de Fevereiro, parcialmente reabilitado Mário Pedrosa, ex-agente de 2.ª classe da extinta PIDE/DGS, com as inerentes consequências legais, nomeadamente a sua reintegração na função pública, e o seu ingresso no QGA, nos termos da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 819/76, de 12 de Novembro, cabendo ao Serviço Central de Pessoal (SCP) a sua reclassificação com vista à adequação do reabilitado à função pública, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 294/76, de 24 de Abril, e nas alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 819/76, de 12 de Novembro.

Todavia, para efeitos de remuneração, a presente reabilitação apenas produzirá efeitos a partir da data desta decisão, de acordo com o disposto no artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 139/76, de 19 de Fevereiro.

Ficam englobados nesta penas, na parte aplicável, os efeitos da sentença proferida pelo 3.º Tribunal Militar Territorial de Lisboa, conforme seu Acórdão de 14 de Julho de 1974» (doc. de fl. 10 dos autos, que se dá por inteiramente reproduzidos);

II) Em 3 de Maio de 1989, o recorrente dirigiu requerimento ao Secretário de Estado do Orçamento, no qual, fazendo apelo ao constante do segundo período do despacho transcrito no precedente item, pede «lhe seja contado para todos os efeitos legais, designadamente para efeitos de antiguidade, de diuturnidades e de aposentação, ressalvando apenas o direito à remuneração, o tempo decorrido entre 25 de Junho de 1974 (data da demissão) e 2 de Outubro de 1978 (data do despacho reabilitador)» (doc. de fls. 11 a 12 v.º dos autos, que se dá por inteiramente reproduzido);

III) Relativamente ao requerimento que se refere na alínea anterior a DGAP enviou ao Gabinete do Secretário de Estado do Orçamento o oficio n.º 16188, de 21 de Julho de 1988, do seguinte teor: «(Em) referência à solicitação contida no requerimento de Mário Pedrosa, que se anexa, tenho a honra de informar V. Ex.ª que a posição desta Direcção-Geral sobre o assunto é a que consta do ofício n.º 44/SUB-1/89 enviado a esse gabinete em 11 do corrente mês, do qual se junta fotocópia» (docs. de fl. 49 dos autos e de fl. [...] do PI em apenso, que se dão por inteiramente reproduzidos);

IV) No referido ofício n.º 44/SUB-1/89 dá-se parecer da DGAP no sentido de os funcionários reabilitados e na situação do ora recorrente «devem ser considerados na plenitude dos seus direitos a partir da data fixada para a reabilitação produzir os seus efeitos ou, no caso de omissão, a partir da data de resolução ou despacho reabilitador (artigo 5.º, n.º 2, do citado Decreto-Lei n.º 139/76). Assim, depois de concluir no seu n.º 5 que nos casos, como o do ora recorrente, os efeitos da reabilitação, designadamente o da contagem de tempo, só poderão ser considerados desde a data do despacho reabilitador, afirma-se que a pretensão do recorrente só poderá ser acolhida no caso de alteração legislativa que o permita» (docs. de fls. 50 a 53 dos autos e fls. 2 e segs. do PI apenso);

V) Sobre o ofício referido no precedente item III, em 24 de Julho de 1989, o Secretário de Estado do Orçamento exarou o seguinte despacho: «Concordo com a DGAP» (docs. de fl. 49 dos autos e fl. 1 do PI apenso);

VI) Dão-se por reproduzidos os documentos emanados da CARSR, do Ministério da Justiça, referente a Fernando Altino Ribeiro Vieira e do Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação, referentes a Joaquim Carlos Jorge de Almeida, dos quais resulta que os interessados referidos e que se encontravam em situação idêntica à do ora recorrente, foi acolhida a interpretação dos despachos reabilitadores, idênticos ao que os autos se reportam, pretendida pelo ora recorrente (doc. de fls. 21, 22 a 27 e 28 a 31 dos autos);

VII) Pelo acórdão interlocutório de 21 de Novembro de 1991, a fls. 75 a 78 dos autos, transitado em julgado, foi definitivamente resolvido que o requerimento do ora recorrente de 3 de Maio de 1989 — n.º II da matéria de facto — foi indeferido pelo despacho de 24 de Julho de 1989, ora sob impugnação (cf. fls. 75 a 78 dos autos, que se dão por inteiramente reproduzidos).

Nenhum outro facto se provou.

6.2 — Decidindo.

6.2.1 — Em 3 de Maio de 1989, o ora recorrente requereu ao Sr. Secretário de Estado do Orçamente, com base na interpretação que fez da parte final do despacho de reabilitação da CARSR de 2 de Outubro de 1978, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 66, de 20 de Março de 1979, onde se diz: «Todavia, para efeitos de remuneração, a presente reabilitação apenas produzirá efeitos a partir da data desta decisão, de acordo com o disposto no artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 139/76, de 19 de Fevereiro», que lhe fosse contado para todos os efeitos legais, designadamente para efeitos de antiguidade, de diuturnidades e de aposentação, ressalvando apenas o direito à remuneração, o tempo decorrido entre 25 de Junho de 1974 (data da demissão) e 2 de Outubro de 1978 (data do despacho reabilitador — cf. n.ºs I e II da matéria de facto).

Esta pretensão do recorrente foi indeferida pelo despacho de 24 de Junho de 1989 do Sr. Secretário de Estado do Orçamento, ora sob recurso.

Afirma o recorrente enfermar o mesmo dos seguintes vícios de violação de lei:

a) Violação do disposto no artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 139/76, por errada interpretação do alcance da última parte do despacho reabilitador, pois, ao contrário do defendido pela Administração, tendo-se naquele fixado *apenas* a data para efeito do início da remuneração — a do despacho —, daí recorre que, para todos os outros, tais efeitos retroagem à data da demissão;

b) Tendo o despacho recorrido dado tratamento diferente à dada por outros a situações iguais, viola o despacho em causa o disposto nos artigos 13.º, n.º 1, e 266.º, n.º 2, da CRP.»

Vejamos, pois.

6.2.2 — Violação do artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 139/76.

No artigo 5.º, n.º 1, estabeleceu-se que «na resolução do Conselho da Revolução ou no despacho do membro em que este delegou tal competência decidir-se-á do grau de reabilitação e a data a partir do qual produziria efeitos».

No despacho de reabilitação do recorrente decidiu-se: «[...] declaro, ao abrigo do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 139/76, de 19 de Fevereiro, parcialmente reabilitado Mário Pedrosa, ex-agente de 2.ª classe da extinta PIDE/DGS, com as inerentes consequências legais, nomeadamente a sua integração na função pública, e o seu ingresso no QGA, nos termos da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 20.º

Decreto-Lei n.º 819/76, de 12 de Novembro, cabendo ao Serviço Central de Pessoal (SCP) a sua reclassificação com vista à adequação do reabilitado à função pública, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 294/76, de 24 de Abril, e nas alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 819/76, de 12 de Novembro.

Todavia, para efeitos de remuneração, a presente reabilitação apenas produzirá efeitos a partir da data desta decisão, de acordo com o disposto no artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 139/76, de 19 de Fevereiro.

Ficaram englobados nesta pena, na parte aplicável, os efeitos da sentença proferida pelo 3.º Tribunal Militar Territorial de Lisboa, conforme seu Acórdão de 14 de Julho de 1978» (n.º I da matéria de facto).

Como se escreveu no parecer da Procuradoria-Geral da República (PGR) n.º 25/86, de 4 de Junho de 1987, «será a decisão final — do processo de reabilitação, entenda-se — que definirá o conteúdo e a dimensão da reabilitação e a data a partir da qual produzirá efeitos [. . .]».

Ora, no caso dos autos, o despacho reabilitador proporcionou ao recorrente, nomeadamente, a sua reintegração na função pública mediante ingresso no QGA, distinguindo-se, todavia:

a) O *mencionado ingresso,* cabendo a sua reclassificação ao SCP «com vista à adequação do reabilitado à função público, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 294/76, de 24 de Abril, e nas alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 819/76, de 12 de Novembro»:

b) Da reabilitação para «efeitos de remuneração», a produzir efeitos da data do despacho reabilitador.

Daqui resulta que no despacho em causa apenas se fixou o momento *a quo* para efeitos de remuneração. Mas para todos os outros efeitos, nomeadamente os pretendidos pelo recorrente, o despacho não indica expressa ou implicitamente, «a data a partir do qual produzirá efeitos» (cf. n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 139/76).

Não o tendo feito, sendo omisso sobre a tal data — do inicio dos efeitos, salvo quanto à remuneração —, nos termos do n.º 2 do artigo 5.º citado «entender-se-á que os efeitos se produziram a partir da data da resolução ou despacho».

O que vem explicar a afirmação feita no despacho reabilitador de apenas considerar «parcialmente reabilitado Mário Pedrosa [. . .]», pois e ao contrário se o alcance da última parte daquele despacho fosse o pretendido pelo recorrente, então estaríamos na presença duma reabilitação *ex tunc*, que poderia ter sido declarada, sem dúvida, mas não foi.

Poder-se-á ainda dizer que a interpretação feita pelo recorrente do passo em análise do falado despacho, para além de assentar apenas em certa ambiguidade ou contradição interna do próprio despacho, não tem a mínima correspondência verbal — cf. artigo 9.º do Código Civil — e levaria a resultados perfeitamente arbitrários: porque retroagiu os efeitos à data da decisão e não qualquer outra?

O que se poderia dizer é que a declaração feita quanto aos efeitos remuneratórios era dispensável, face ao n.º 2 do artigo 5.º citado, o que é verdade, mas tal não impede que, para outros fins que não os de remuneração, os efeitos de reabilitação se produzam também e *só* a partir da data do despacho.

Não viola, pois, o despacho recorrido o disposto no artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 139/76 (cf., neste sentido, *Pareceres da Procuradoria Geral da República* n.ºs 79/76, de 9 de Agosto e 13/88, de 2 de Fevereiro de 1989, bem como Acórdãos deste STA de 24 de Maio de 1988, no recurso n.º 25 119 e 11 de Dezembro de 1990, no recurso n.º 24 463).

6.2.3 — Violação dos artigos 13.º, n.º 1, e 266.º, n.º 2, da CRP.

Alega ainda o recorrente que o despacho impugnado viola os preceitos constitucionais epigrafados na medida em que dando soluções opostas a outras idênticas de que tinha conhecimento, a que respeitam os docs. de fls. 21, 22 a 27 e 28 a 31 dos autos — cf. n.º VI da matéria de facto — pôs em causa o princípio da igualdade, que deve ser sustado nas suas actuações, pelos órgãos e agentes administrativos.

Mas não tem razão.

É que é a própria lei que determina que é a entidade competente para decidir o processo quem estabelece o conteúdo e a dimensão da reabilitação, fixando a data a partir da qual se produzem os efeitos dela decorrentes. Ora, este quadro normativo confere à Administração uma ampla área de discricionaridade, na apreciação das condutas e/ou comportamentos que se poderão reflectir na resolução do processo, e salvaguarda a possibilidade de valorar diferentemente situações aparentemente idênticas, mas de facto e realmente diferentes.

É o que acontece no caso *sub judice,* pelo que não logra o recorrente e a ele é que lhe cabia fazer tal demonstração, atento o princípio da legalidade dos actos administrativos extensível aos pressupostos de facto e de direito, ter havido violação do princípio da igualdade por parte da entidade recorrida, além de que não resulta do processo ter aquela agido com violação do princípio da imparcialidade ao apreciar o falado requerimento de 3 de Maio de 1989, formulado à entidade recorrida pelo ora recorrente e indeferido pelo despacho contenciosamente impugnado.

Não se mostra assim estar inquinado de vício de violação de lei, por desrespeito aos artigos 13.º, n.º 1, e 266.º, n.º 2, da CRP, o despacho recorrido.

7 — Nos termos expostos negam provimento ao presente recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria em, respectivamente, 10 000$ e 5000$.

Lisboa, 21 de Janeiro de 1993. — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* (relator) — *António Simões Redinha — Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima.* — Fui presente, *Jorge Manuel Lopes de Sousa.*

Acórdão de 21 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Reforma agrária. Nacionalização. Prédio rústico.

Doutrina que dimana da decisão:

A nacionalização pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 407-A/75, de 30 de Julho, de um prédio rústico em que se incluía

a área de uma pedreira para exploração de areia e cascalho que já anteriormente se encontrava registada na Direcção-Geral de Minas, declarada na repartição de finanças e aí inscrita sob artigo matricial urbano e sujeita a tributação em contribuição predial urbana, constituindo uma unidade económica autónoma cuja exploração o proprietário cedera a um terceiro, não abrangeu essa área.

Recurso n.º 28 815, em que são recorrentes Miguel Banha Feio Sobral e outros e recorrido o Secretário de Estado da Alimentação. Relator, Ex.mo Conselheiro Dr. Miller Simões.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Miguel Banha Feio Sobral, Susana Barata Feio, Luís Espada Feio Sobral e António João Feio Sobral, residentes em Grândola os dois primeiros e em Oeiras e Parede, o terceiro e o quarto, respectivamente, como sucessores de João Sobral, conforme a respectiva escritura de habilitação de fl. 16, impugnam contenciosamente o despacho de 2 de Agosto de 1990, do Sr. Secretário de Estado da Agricultura, relativo à nacionalização do prédio denominado «Garcia Menino», que aquele João Sobral pertencia, arguindo-o de violação de lei.

Respondeu a autoridade recorrida sustentado a improcedência do recurso, nos termos constantes de fl. 67.

Na alegação, que oportunamente apresentaram, os recorrentes formularam as conclusões seguintes:

«1) A pedreira constitui prédio urbano autónomo que não foi abrangido pela nacionalização do prédio rústico;

2) Todas as verbas provenientes da pedreira deverão ser percebidas pelos recorrentes;

3) O acto recorrido padece do vício de violação de lei (despacho de 23 de Agosto de 1977, do Secretário de Estado da Estruturação Agrária e artigos 1.º dos Decretos-Leis n.os 406-A/75, 73.º da Lei n.º 77/77 e 11.º da Lei n.º 109/88).»

Não houve contra-alegação.

O Ex.mo Procurador-Geral da República Adjunto pronunciou-se no sentido do provimento do recurso porquanto, «resultando provado que à data da nacionalização do prédio rústico em causa se encontrava cedida por contrato a exploração da pedreira nele situada, para extracção de areia e cascalho, em favor de terceiro, tal meio de produção, por não ter qualquer relação directa com a *exploração agrícola* do prédio rústico não foi abrangido pela nacionalização deste e daí que a *retenção* das rendas, entretanto recebidas pelo Estado, resultantes da exploração da pedreira situada em tal prédio e decretada pelo despacho ora impugnado, se mostre ilegal».

Após os vistos legais, cumpre decidir.

2 — Apuram-se os seguintes factos:

A) Em 27 de Outubro de 1972, João Sobral apresentou, na qualidade de proprietário, na Repartição de Finanças de Ferreira do Alentejo (RFFA), a «declaração para inscrição ou alteração de inscrição de prédio urbano» constante, por fotocópia, de fl. 134 dos autos, relativa a «uma pedreira de extracção de cascalho e areia situada no monte de Garcia Menino, a confrontar por todos os lados com terreno dos proprietários», não inscrita na matriz, tendo esta inscrição sido feita em 7 de Maio de 1973, sob o artigo matricial urbano n.º 641, da freguesia de Figueira dos Cavaleiros, conforme ofício de fl. 133 e certidão de fls. 129 v.º e 130;

B) Em 30 de Janeiro de 1973, 31 de Janeiro de 1974, 27 de Janeiro de 1975 e 7 de Dezembro de 1976, João Sobral apresentou na RFFA a «declaração de prédio urbano total ou parcialmente arrendado» relativa aos anos, respectivamente, de 1972, 1973, 1974 e 1975, constantes de fls. 119 a 122 dos autos, respeitantes a «uma pedreira de extracção de cascalho e areia» no monte de Garcia Menino, e com indicação das rendas efectivamente recebidas de Joaquim F. Pernas em cada ano;

C) Como consta do ofício n.º 1709, de 30 de Setembro de 1982, junto a fls. 261 a 266 do instrutor, na sequência do disposto no Decreto-Lei n.º 407-A/75, de 30 de Julho, no prédio denominado «Garcia Menino», nacionalizado pelo artigo 1.º daquele diploma, foi atribuída uma reserva provisória de exploração ao rendeiro Aníbal Pereira Sobral, uma reserva de proprietário de 50 000 contos aos herdeiros de António Sobral e João Sobral, entregue uma parcela para exploração a um pequeno agricultor e o restante, área englobando a zona das pedreiras, ficou sob a gestão directa da Comissão de Gestão Transitória dos Perímetros de Aproveitamento Hidroagrícola do Roxo e Odivelas, que fez um contrato de cedência de exploração com Joaquim Ferreira Pernas, tendo sido comunicada a João Sobral e herdeiros de António Sobral, a demarcação da reserva pelo ofício n.º 745, de 20 de Dezembro de 1976, constante, por fotocópia, de fl. 151 dos autos;

D) Em 4 de Maio de 1982, João Sobral apresentou o requerimento junto a fl. 287 do instrutor, pedindo o pagamento de 1 397 676$10 relativo ao produto de verbas recebidas pelo Estado de Joaquim Ferreira Pernas pela exploração da pedreira existente no seu prédio Garcia Menino, fundado em que a nacionalização deste pelo Decreto-Lei n.º 407-A/75 não abrangeu aquela pedreira como prédio urbano e cuja exploração àquele cedera, pertencendo-lhe por isso essa importância como dono da pedreira;

E) Em 20 de Setembro de 1983, o mesmo João Sobral apresentou novo requerimento, nos termos constantes da fotocópia de fl. 234 do instrutor, instando pela apreciação do seu pedido anterior;

F) Na informação n.º 20/84, de 23 de Janeiro de 1984, constante de fls. 206 a 208 do instrutor, o Núcleo de Apoio do Auditor Jurídico (NAAJ) do Ministério da Agricultura pronunciou-se no sentido de indeferimento da pretensão,

G) Sobre esta informação, o Secretário de Estado dos Recursos Agrários despachou nos seguintes termos: «Concordo. Informe-se o requerente. 2 de Fevereiro de 1984». O despacho foi notificado ao requerente pelo ofício n.º 600, de 3 de Fevereiro de 1984, constante de fl. 205 do instrutor;

H) Pelo requerimento inserto a fl. 199 do instrutor, entrado em 19 de Março de 1984, João Sobral «vem reclamar hierarquicamente» do despacho do Secretário de Estado de 2 de Fevereiro de 1984, referido na alínea anterior, insistindo em que a pedreira não foi abrangida pela nacionalização e pelo pagamento das importâncias cobradas pela exploração desta;

I) Sobre este requerimento recaiu a informação n.º 146/84, de 19 de Julho de 1984, do NAAO, mantendo a posição anterior a levar ao indeferimento do pedido:

J) No rosto dessa informação, o Secretário de Estado exarou em 25 de Julho de 1984 o despacho de «Concordo. Informem-se os interessados», que foi notificado ao João Sobral pelo ofício n.º 1012, de 8 de Agosto de 1984 (cf. fl. 193 do instrutor);

L) Pelo requerimento apresentado em 12 de Março de 1985, constante de fl. 98 do instrutor, e dirigido ao Ministro da Agricultura, João Sobral renovou o pedido de pagamento das importâncias recebidas pela exploração da pedreira com fundamento em não ter esta sido abrangida pela nacionalização do prédio Garcia Menino, determinando o Ministro, em 14 de Março de 1985, se prestasse informação;

M) Tal informação foi prestada em 13 de Outubro de 1987, pelo Gabinete Jurídico da DRRA, conforme fls. 89 a 91 do instrutor, tendo sobre ela exarado o Ministro da Agricultura, em 19 de Novembro de 1987, o seguinte despacho: «Concordo, confirmo o despacho de 2 de Fevereiro de 1984 do Secretário de Estado das Estruturas e Recursos Agrários»;

N) Em requerimento apresentado em 9 de Março de 1989, constante por fotocópia de fls. 60 e 20 do instrutor, João Sobral renova o pedido ao Ministro da Agricultura do pagamento das importâncias cobradas relativamente à exploração da pedreira existente no prédio Garcia Menino;

O) Quanto a esse requerimento, o Ministro da Agricultura exarou, em 20 de Junho de 1989, o seguinte despacho, constante de fl. 55 do instrutor;

«A DRAAL deverá oficiar à Direcção-Geral de Geologia e Minas, Serviços Geológicos, a fim de apurar se o referido areal se encontrava registado e licenciado enquanto pedreira, como massa geológica em exploração; em caso positivo, deverá aplicar-se à questão o parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (PGR) sobre esta matéria (pedreiras)»;

P) Por ofício n.º 1002/401, de 4 de Outubro de 1989, constante de fl. 48 do instrutor, a Direcção-Geral de Geologia e Minas informou que «a pedreira acima referenciada — pedreira de areia e seixo denominada Garcia Menino do Meio —, cujo proprietário do solo é o Sr. João Sobral, residente em Grândola, existe declarada nestes serviços, nos termos da legislação em vigor, na altura com o n.º 4450». Anexos a este ofício, foram enviadas fotocópias da ficha da pedreira e da planta da mesma, esta com a data aposta pelo engenheiro-chefe da Circunscrição Mineira do Sul de 23 de Novembro de 1973, constantes de fls. 49 e 50 do instrutor;

Q) Na informação n.º 118/90-G.J., de 25 de Janeiro de 1990, do Gabinete de Gestão e Estruturação Fundiária, de Évora, constante de fls. 15 a 17 do instrutor, concluiu-se propondo «que seja concedido deferimento ao requerimento subscrito pelo advogado do epigrafado — João Sobral — com data de entrada no Ministério de 9 de Março de 1989»;

R) Todavia, na informação n.º 97/90, da Auditoria Jurídica, datada de 12 de Março de 1990, e constante de fls. 11 a 14 do instrutor, sustenta-se o indeferimento daquele pedido de 9 de Março de 1989, no entendimento de que «a pedreira em causa foi abrangida pela nacionalização»;

S) Mandada ouvir sobre o assunto a Direcção-Geral de Minas, foi enviado ao Gabinete do Ministro da Agricultura o parecer n.º 14/AJ/90, do auditor jurídico do Ministério da Indústria e Energia, de 11 de Julho de 1990, constante de fls. 2 a 9 do instrutor, onde, em suma, se conclui que a nacionalização do prédio Garcia Menino abrangeu todo o seu terreno, solo e subsolo, incluindo a pedreira em questão, pelo que o Estado, como seu proprietário, podia dispor do seu uso e fruição;

T) No rosto deste parecer, o Secretário de Estado da Alimentação exarou, em 2 de Agosto de 1992, o seguinte despacho: «Visto. Concordo. Informe-se o interessado».

É este o acto impugnado no presente recurso contencioso.

3 — Como resulta do exposto, o acto contenciosamente recorrido é o último de uma série de despachos que indeferiram o mesmo pedido sucessivamente renovado: o de restituição de importâncias cobradas pelo Estado relativamente à exploração de uma pedreira não abrangida pela nacionalização do prédio denominado Garcia Menino em que se situa.

Justifica-se, pois, no detenhamos previamente na análise do problema da sua recorribilidade por, a uma primeira aproximação, parecer um acto meramente confirmativo.

Não há dúvida que o pedido indeferido pelo despacho sob recurso é o mesmo que, formulado pela mesma pessoa nos requerimentos de 4 de Maio de 1982, de 19 de Março de 1984 e de 12 Março de 1985, já fora indeferido, respectivamente, pelos despachos de 2 de Fevereiro de 1984, de 25 de Julho de 1984 e de 19 de Novembro de 1987, devidamente notificados, sempre que os mesmos fundamentos.

Mas também é certo que, apresentado o requerimento de 9 de Março de 1989, formulando o mesmo pedido e sobre que recaiu o despacho impugnado, o Ministro da Agricultura, no evidente propósito de rever a questão em toda a sua amplitude e com melhores e mais amplos elementos informativos, admitindo até a hipótese de nova solução, contrária à anterior, determinou a audição da Direcção-Geral de Minas e Serviços Geológicos em que a pedreira deveria estar registada, para, face aos esclarecimentos que fossem prestados, ser a questão de novo equacionada na apreciação conjunta de toda a matéria, face a essa nova luz.

Foi então que, recebidos elementos informativos sobre o registo da pedreira naquela Direcção-Geral, prestadas informações dos serviços em sentidos divergentes quanto à solução da questão, e junto um parecer do Ministério da Indústria e Energia, a autoridade recorrida, ponderando todos esse novos elementos, se decidiu uma vez mais pelo indeferimento do pedido.

Nestas circunstâncias, é de concluir pela inexistência de qualquer relação de confirmatividade entre o acto recorrido e os anteriroes, uma vez que a decisão tomada, sem embargo de ser a mesma, assenta em nova e mais ampla indagação, quer de facto, quer de direito, oficiosamente promovida pela autoridade recorrida.

O acto recorrido é, pois, susceptível de impugnação contenciosa na medida em que define o âmbito do acto administrativo de nacionalização do prédio denominado Garcia Menino constante do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 407-A/75, visto que, quanto ao mais, é simples declaração de vontade quanto à recusa de uma prestação debitória.

4 — Foi do programa do Governo Provisório, constante do Decreto-Lei n.º 203/74, de 15 de Maio, em matéria de «política económica e financeira», rubrica do seu n.º 4, a «dinamização da agricultura e reforma gradual da estrutura agrária» [alínea *g*)], assim se apontando em termos muito gerais o objectivo e a finalidade da reforma agrária.

E no Projecto de Reforma Agrária, constante do anexo 3 ao Decreto-Lei n.º 203-C/75, de 15 de Abril, que aprovou as bases gerais dos programas de medidas económicas de emergência, apontaram-se, como medidas a tomar a curto prazo, entre outras, as nacionalizações de prédios rústicos situados em perímetros de aproveitamentos hidroagrícolas feitos com investimentos públicos, portanto, por estes beneficiados na sua exploração agrícola, e de outras propriedades de cultura, tanto de sequeiro como irrigadas.

Depois, no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 406-A/75, de 29 de Julho, que pela primeira vez definiu as normas a que obedeceria a expropriação de determinados prédios rústicos, acentuou-se que «a reforma agrária começou por ser, concretamente, um processo político fundamental de liquidação dos grandes agrários», a efectuar, num primeiro passo, dado pelo diploma, pelo «processo de desapossamento da grande propriedade da terra e da grande exploração capitalista dos estratos até agora dominantes e seus agentes mais poderosos», relegando-se para ulterior momento «quer o regime das novas formas de organização da produção, quer a definição de um novo estatuto jurídico da terra, da água e da floresta em que se discipline a respectiva atribuição, uso, posse e circulação».

Logo no seu artigo 1.º, este Decreto-Lei n.º 406-A/75 considerou sujeitos a expropriação dos prédios rústicos pertencentes às pessoas indicadas nas alíneas *a*) e *b*) ou os que, conforme a alínea *c*), «estejam incultos ou não alcancem os níveis mínimos de aproveitamento estabelecidos e a estabelecer por portaria do Ministro da Agricultura e Pescas».

Do exposto decorre que o desapossamento do direito de propriedade em termos de reforma agrária, visando, num «esforço de desenvolvimento e modernização do sector agrícola» — como se escreveu no preâmbulo no Decreto-Lei n.º 248/76, de 7 de Abril — estruturar em novos moldes a exploração agrícola e instituir novas formas de organização de produção, que era, necessariamente, a agrícola, incidiu sobre prédios rústicos, como tal havendo consequentemente que entender, atenta a peculiaridade do instituto jurídico subjacente e por isso à margem do conceito civilista do artigo 204.º, n.º 2, do Código Civil (CC), aqueles que eram aptos para a exploração e produção agrícolas, sobretudo estando incultos ou insuficientemente aproveitados; de fora ficariam os prédios que, por sua natureza, fossem inaptos para a exploração e produção agrícolas, embora eventualmente idóneos para outros fins, até porque a reforma agrária não era um processo de enriquecimento do Estado pela apropriação coactiva de bens não ligados ao sector agrário, à exploração económica do cultivo da terra, que se visava reorganizar.

Alterado o Decreto-Lei n.º 406-A/75 pelo Decreto-Lei n.º 236-A/76, de 5 de Abril, que concomitantemente enunciou os princípios fundamentais a respeitar no prosseguimento da reforma agrária, não se modificou, antes se reafirmou, a linha anteriormente estabelecida.

Ora, é dentro deste condicionalismo que terá de se apreciar o decidido no acto recorrido, segundo o qual a nacionalização — que é, como a expropriação, uma forma de desaposssamento coercivo de bens — do prédio Garcia Menino abrangeu uma pedreira ou areeiro nele existente.

5 — Não vem posto em causa, nem há razões para o fazer, que o prédio denominado «Garcia Menino» foi abrangido pelo acto de nacionalização contido no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 407-A/75, de 30 de Julho, cuja alteração pelo Decreto-Lei n.º 248/76, de 7 de Abril, não releva para o efeito considerado.

O problema está em saber se essa nacionalização abrangeu ou não a parte desse prédio onde existia, no dizer do requerimento sobre que recaiu o despacho recorrido, «uma pedreira correspondente a um prédio urbano e que se destinava à exploração de materiais de construção civil (areia e cascalho)».

Como resulta da matéria de facto atrás especificada, muito antes da nacionalização do prédio Garcia Mendes, mais precisamente em 27 de Novembro de 1972, João Sobral, de que os recorrentes são os sucessores, como seus herdeiros (escritura de habilitação de fls. 16 e segs.), declarou na RFFA, para efeitos de tributação em contribução predial urbana e de inscrição na matriz respectiva, a existência de «uma pedreira de extracção de cascalho e areia situada no monte de Garcia Menino, a confrontar de todos os lados com terreno dos proprietários», tendo aquela repartição procedido à sua inscrição sob o artigo matricial urbano n.º 641, da freguesia de Figueira dos Cavaleiros, em 7 de Maio de 1973, portanto, também antes da nacionalização operada pelo Decreto-Lei n.º 407-A/75, de 30 de Abril.

E a partir de então aquele José Sobral sempre declarou, para efeitos tributários (contribuição predial urbana), o rendimento auferido daquela «pedreira» — rendas recebidas do seu explorador Joaquim F. Pernas —, o que só deixou de fazer após dela ter sido privado à sombra do acto de nacionalização.

Por outro lado, fora inscrita na Direcção-Geral de Minas, sob o n.º 4450, com a respectiva planta aí apresentada em 23 de Novembro de 1973, uma pedreira de areia e seixo, denominada Garcia Menino do Meio, freguesia de Figueira dos Cavaleiros, sendo seu proprietário João Sobral e seu explorador Joaquim Ferreira Pernas, com lavra a céu aberto.

Destes factos não pode deixar de se concluir que, à data em que ocorreu a sua nacionalização como beneficiado pelo aproveitamento hidroagrícola do Roxo e Odivelas, o prédio denominado Garcia Menino, para além da sua capacidade de exploração agrícola, incluía uma área inapta para a cultura mas susceptível de produção de materiais inertes — areia e seixo — que nesse âmbito era explorada, constituindo uma unidade económica distinta e com rendimento próprio, sem ligação com a cultura agrícola processada na restante área com o benefício decorrente do aproveitamento hidroagrícola do Roxo e Odivelas.

A pedreira de areia e seixo registada na Direcção-Geral de Minas e autonomizada para efeitos tributários na RFFA, encravada no prédio denominado Garcia Menino, era pois uma unidade autónoma alheia à produção agrícola a que aquele prédio estava votado, sendo assim insusceptível de qualificação como prédio rústico.

Logo, a nacionalização de prédio Garcia Menino pelo Decreto-Lei n.º 407-A/75 não abrangeu.

Argumenta a autoridade recorrida, em contrário, que o conceito de prédio rústico a considerar para os efeitos da nacionalização operada pelo artigo 1.º daquele decreto-lei é o constante do artigo 204.º,

n.º 2, do CC, e do n.º 1 do artigo 73.º da Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro, que reproduz aquele.

Mas, por um lado, uma vez que os conceitos enunciados no artigo 13.º da Lei n.º 77/77 são formulados apenas «para efeitos desta lei», como nele liminarmente se afirma, não pode fazer-se a sua aplicação directa a situações anteriores, como é aquela a que respeita o acto recorrido; por outro lado, e como já se salientou, o conceito de prédio rústico do CC não se ajusta às finalidades da reforma agrária impulsionada pelo Decreto-Lei n.º 406-A/75 que teve como campo de aplicação bem definido os prédios aptos à cultura da terra para colheita de produtos agrícolas, no declarado propósito de desenvolver e modernizar o sector agrário, estabelecendo em novos moldes a exploração e a produção agrícolas, designadamente pela transferência da propriedade dos prédios aptos a esse fim para quem se encontrasse em melhores condições de atingir essa finalidade.

Acresce que, a utilizar-se o conceito do n.º 1 do artigo 73.º da Lei n.º 77/77 ou do 204.º, n.º 2, do CC, não se chegaria, no caso concreto, a solução diferente.

Com efeito, quando aí se considera prédio rústico uma parte delimitada do solo e as construções nele existentes que não tenham autonomia económica, está a excluir-se da qualificação de prédio rústico a parte do solo cuja autonomia económica seja revelada por qualquer actividade humana aí desenvolvida, trate-se de «construção», na letra do preceito, de edificação ou de qualquer outro resultado dessa actividade, uma vez que é esta que revela a destinação justificativa da autonomia, ainda que não concretizada pela forma exemplificativamente apontada na lei.

É que, como acentuam Pires de Lima e Antunes Varela (*Código Civil, Anotado*, vol. I, p. 131), «a delimitação de cada prédio rústico, a sua exacta configuração, é problema que não pode ser solucionado em termos uniformes para todas as leis. Há sempre que tomar em conta a data ou época a que cada lei se reporta para o efeito». É precisamente o caso, em que tem de se atender aos fins a que visou a reforma agrária.

De concluir é, pois, que a nacionalização do prédio rústico denominado Garcia Menino, efectuada pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 407-A/75, de 30 de Julho, não abrangeu como tal a área desse prédio onde se localizava a pedreira denominada Garcia Menino do Meio em que, com autonomia e sem qualquer conexão com a exploração e produção agrícolas do prédio, já então se explorava areia e seixo para construção civil, com sujeição do respectivo rendimento a tributação em contributação predial urbana, enfermando, por isso, o acto recorrido do alegado vício de violação de lei por ofensa do disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 406-A/75, de 29 de Julho.

6 — Termos em que, concedendo-se provimento ao recurso, se anula o acto recorrido.

Sem custas.

Lisboa, 21 de Janeiro de 1993. — *Rui Vieira Miller Simões* (relator) — *João Rolando Viana Queiroga Chaves — Ilídio Gaspar Nascimento Costa.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 21 de Janeiro de 1993.

Recurso n.º 29 060-Z, em que são recorrente FITURI — Investimentos Turísticos e Industriais, S. A., e recorrido o Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Payan Martins.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Neste recurso contencioso em que é recorrente FITURI — Investimentos Turísticos e Industriais, S. A., com sede em Lisboa, na Rua de Martens Ferrão, 26, 5.º, e recorrido o Sr. Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, este na sua resposta veio suscitar a questão previa da rejeição do recurso com fundamento na extemporaneidade da sua interposição e na natureza confirmativa do seu despacho de 22 de Outubro de 1990 sob impugnação.

Para tanto e em síntese afirma: que o parecer da Comissão de Coordenação da Região do Algarve (CCRA), desfavorável à pretensão do loteamento de um terreno sito na Avenida de Miguel Bombarda, em Portimão, formulada pela ora recorrente, foi emitido em 11 de Abril de 1988 — cf. docs. de fl. 22 dos autos. Todavia a recorrente não interpôs recurso hierárquico necessário desse parecer e só em 28 de Fevereiro de 1990 veio aquela «protestar, junto do ora recorrido, relativamente ao falado parecer (docs. de fls. 20 e 21 dos autos).

Também o mesmo se passa quanto ao pedido de alteração ao alvará de loteamento n.º 3/89, respeitante ao atrás aludido terreno, pois tendo a CCRA emitido parecer desfavorável a essa alteração em 6 de Outubro de 1989, a dita recorrente só pelo documento mencionado de 28 de Fevereiro de 1990 — recebido nos Serviços do Gabinete do Secretário do Estado ora recorrido, em 1 de Março [cf. fl. 38 do processo instrutor (PI) apenso] — veio aquela «protestar» contra o aludido parecer.

Deste modo dado o artigo 34.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) e o disposto no § 4.º do artigo 57.º do Regulamento do STA, impõe-se a rejeição do recurso contencioso.

Mas quando assim se não entenda, deve ainda rejeitar-se o presente recurso contencioso, pois o despacho impugnado é meramente confirmativo da «interpretação defendida pela CCRA, segundo a qual o prazo de 60 dias, fixado no artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro, para as entidades se pronunciarem respeita à emissão do parecer e não à data da sua entrada nos serviços da Câmara Municipal». Daqui a manifesta ilegalidade da interposição do presente recurso que, assim, atento ao disposto no § 4.º do artigo 57.º citado, deve ser rejeitado.

2 — Notificada a recorrente nos termos e para os fins do n.º 1 do artigo 54.º da LPTA veio esta afirmar, nos termos de fls. 36 a 37 v.º dos autos, que se dão por reproduzidos, a tempestividade do presente recurso, não só porque apenas teve conhecimento do parecer de 11 de Abril de 1988, em Fevereiro de 1990, por informação da Câmara Municipal de Portimão (CMP), mas, também, porque o recurso respeita *apenas* ao despacho sob impugnação que declarou nulo o alvará de loteamento n.º 3/89 da CMP, por falta de uma formalidade,

sendo certo que apenas a autoridade recorrida tinha competência para tal. Por outro lado, o acto recorrido não é confirmativo, pois na verdade é o primeiro contenciosamente recorrível, na parte conclusiva que «homologa» parecer, que não é acto recorrível. Ora, a confirmatividade só pode existir, quando o acto confirmado é de *per si* contenciosamente impugnável. Pronuncia-se pois a recorrente no sentido do prosseguimento do recurso.

3 — O Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu o douto parecer, que refere:

«A nosso ver não procedem as questões prévias suscitadas pela autoridade recorrida.

No tocante à que decorreria da intempestividade do recurso hierárquico carece a mesma de suporte por não se ter provado a data da notificação da recorrente do parecer da CCRA.

Não obstante o oficio referenciado a fl. 40 do PI, datado de 18 de Outubro de 1989, o que é certo é que se desconhece se o mesmo terá recebido pela recorrente, e, em caso afirmativo, em que data, dado não ter sido remetido sob registo e a mesma recorrente alega ter a sua notificação ocorrido apenas em Fevereiro de 1990.

No que concerne à invocada confirmatividade do despacho aqui impugnado também carece de razão a autoridade recorrida, já que cabendo do parecer recurso hierárquico e sendo este tempestivo, o despacho que o aprecia não pode ser considerado confirmativo do mesmo parecer.»

4 — Colhidos os vistos dos juízes adjuntos, cumpre conhecer e decidir.

4.1 — Conhecendo.

4.1.1 — Preliminarmente o que há a determinar-se é se foi interposto recurso hierárquico, de sua natureza necessário, dos pareceres desfavoráveis à pretensão de loteamento formulada pela ora recorrente, emitidos pela CCRA em 11 de Abril de 1988 — cf., também, fl. 36 do PI apenso — e de 6 de Outubro de 1989, dado a posição assumida na sua resposta pela autoridade recorrida que afirma não ter havido tal recurso, mas mero «protesto».

Mas não tem razão.

Efectivamente aquele «protesto» é, pelos seus termos e pela conclusão nele formulada, verdadeira petição de recurso hierárquico, como facilmente se infere do trecho que se transcreve:

«Face ao exposto, vem a signatária pedir que o alvará n.º 3/89 seja considerado válido, expurgando-se a alegada nulidade, uma vez que foi aprovado tacitamente, por a CCRA não se ter pronunciado sobre ele em tempo útil [. . .].

Assim, a Câmara ao conceder a licença agiu correctamente, uma vez que não tinha de conhecer intenções não comunicadas da CCRA.

É este comportamento que se pretende agora ver ratificado, com a *revogação* (itálico nosso) dos despachos da CCRA, quer da apreciação do alvará de loteamento — parecer de 11 de Abril de 1988 — quer do projecto de alteração — parecer 6 de Outubro de 1988.»

Do que resulta, claramente, que no falado protesto se expõe uma pretensão, fundamenta-se a mesma e formula-se um pedido: revogação dos aludidos pareceres. Logo, tal protesto menos não é que a petição de recurso hierárquico a que se alude no artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro, pois ali claramente se impugnam os ditos pareceres. E as coisas são o que são e valem por si, independentemente do nome que os interessados lhes dêem.

Houve pois recurso hierárquico.

4.1.2 — Tempestivo?

A interposição extemporânea de recurso é excepção, pois a proceder obsta ao conhecimento do mérito daquele. E excepção peremptória — cf. artigos 493.º, n.º 3, e 496.º do Código de Processo Civil, *ex vi* do artigo 1.º da LPTA — porque extingue o direito do recorrente de exercer o seu direito de recurso relativamente a certo acto administrativo.

Ora, é à «parte» interessada que «incumbe, não só a *iniciativa de afirmar* os factos essenciais ao *direito* ou à *excepção* que invoca (ónus da afirmação), mas também o *encargo* de desenvolver toda a *actividade instrutória* capaz de provar a verificação desses factos, sob pena de se considerarem inexistentes e de o direito ou a excepção alegada não proceder» (cf. *Manual de Processo Civil,* 2.ª ed., fls. 448 e 449, de Antunes Varela, J. Miguel e Sampaio e Nora).

Isto é rigorosamente assim quando o processo é dominado pelo «princípio do dispositivo», não o sendo, parcialmente, quando, como acontece no contencioso administrativo dos recursos, o processo é dominado pelo princípio do inquisitório. Aqui a prova pode ser carreada por qualquer dos intervenientes na lide e o tribunal tem amplos poderes de indagação da verdade material. Mas se realmente suceder que não obstante toda a actividade desenvolvida pelo Tribunal, o julgador ficar com fundadas dúvidas sobre a verificação de factos essenciais, decidirá contra a parte a quem incumbe o ónus da prova do facto (cf. artigos 246.º, n.º 3, e 515.º do Código de Processo Civil; cf. *Manual,* cit., fls. 450 e 451).

Ora, resulta do artigo 342.º do Código Civil, que a quem invoca em juízo um direito incumbe-lhe fazer a prova dos factos constitutivos do direito alegado, quer o facto seja positivo, quer negativo. À parte contrária compete provar os factos impeditivos, modificativos ou extintivos desse direito *(reus excipiendo fiat actor).*

Do que resulta — em última análise e sem prejuízo da actividade indagatória do tribunal, aliás amplamente exercida — é ao recorrido a quem incumbia provar qual a data em que o recorrente tinha sido notificada da emissão dos pareceres a que se vem aludindo.

Mas como resulta dos autos e do processo instrutor, até porque não foi dado cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 400/84 atrás citado, ignora-se em que data foram recebidos os ofícios enviados em 6 de Outubro de 1989 pela CCRA e em 18 de Outubro de 1989 pela CMP, onde se comunicava à recorrente a emissão dos pareceres em causa nos autos.

Assim, temos que ter por boa a referência feita pela recorrente de que só teve conhecimento daqueles pareceres em Fevereiro de 1990, por informação da CMP e porque o recurso hierárquico deles foi interposto em petição entrada no gabinete da autoridade recorrida em 1 de Março de 1990, foi observado o prazo do artigo 34.º da LPTA pelo que, e por esta via, o recurso tem de se haver por tempestivo.

4.1.3 — Será, porém, o acto em causa de natureza confirmativa?

Para haver acto confirmativo, para além do mais — identidade de objecto, pedido e causa de pedir — é necessário que haja outro anterior, firmado na ordem jurídica.

Ora não só é duvidoso que o parecer recorrido configure «acto administrativo», como também a sê-lo, não se tinha firmado na ordem jurídica.

Logo, o acto recorrido contenciosamente foi a primeira decisão — contenciosamente impugnável — que recaiu sobre a pretensão da ora recorrente.

Falece, pois, a questão ora em análise, suscitada, pelo recorrido.

4.2 — Decidindo.

Nos termos expostos desatendem as excepções invocadas pelo recorrido e ordenam o prosseguimento do presente recurso.

Sem custas.

Lisboa, 21 de Janeiro de 1993. — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* (relator) — *António Simões Redinha* — *Augusto Cabral Folque Pereira de Gouveia.* — Fui presente, *Jorge Manuel Lopes de Sousa.*

Acórdão de 21 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Recurso hierárquico. Impedimentos.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Os membros do júri que proferiram uma decisão sujeita a recurso hierárquico estão impedidos, ex vi *do disposto na alínea g*) *do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 170/83, de 6 de Outubro, de intervir no processo decisório desse recurso, sem embargo de antes da sua decisão poderem esclarecer e sustentar a decisão que tomaram.*

2 — É anulável, por violação daquela alínea g), *o acto que indeferiu esse recurso hierárquico em termos de, sem qualquer outra diligência, com inteira concordância com a proposta da informação do júri do concurso.*

Recurso n.º 29 582, em que são recorrente Esmeralda Maria Gameiro Caixinhas e recorrida a Secretária de Estado do Orçamento. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Folque Gouveia.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Esmeralda Maria Gameiro Caixinhas, primeiro-oficial do quadro da ADSE, interpôs recurso contencioso de anulação do despacho da Secretária do Estado do Orçamento, de 5 de Abril de 1991, que negou provimento ao recurso hierárquico da homologação da lista de classificação final do concurso interno para oficial administrativo principal, em que a recorrente foi graduada em 37.º lugar, com 14,42 valores.

Alegou na petição inicial:

O despacho recorrido está aposto sobre uma informação prestada pelo júri do concurso, relativo ao recurso hierárquico por ela interposto para a autoridade recorrida.

Ora, o júri de um concurso só possui competência para a prática de actos que lhe estão cometidos pelo Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, esgotando-se, assim, a sua acção com a ordenação final dos candidatos, não podendo prestar as informações e pareceres a que se refere o artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77. Assim sendo, o júri carece de competência para, em informação, sustentar o despacho de homologação impugnado hierarquicamente, pelo que se verifica vício de forma.

Mostra-se das actas do concurso que as operações de selecção foram efectuadas por uma entidade estranha ao concurso — a Direcção-Geral de Administração Pública (DGAP). Ora, acontece que nos termos do artigo 10.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 498/88, o júri carecia de autorização do dirigente do serviço para solicitar à DGAP a realização das provas, o que não aconteceu, pelo que violado foi este normativo legal.

Exerceu funções desde 1984 no Departamento de Encargos com Cuidados de Saúde, secção de farmácias, que tem a especificidade da conferência das despesas dos funcionários, não enquadráveis nas funções genéricas de oficial administrativo, que foram as únicas a ser avaliadas no concurso, o que acarreta para o despacho recorrido vício de violação de lei, por erro nos pressupostos de facto.

Não se vislumbra qualquer fundamentação para as classificações atribuídas, limitando-se a DGAP a remeter para os enunciados genéricos (ora, por exemplo, na qualidade de discurso foi atribuído à recorrente o nível 3, ou seja, considerou-se que tem bom domínio e desenvolvimento do tema ou situação, mas não se indicou minimamente as razões que levaram a esta situação). O que inquina o despacho recorrido de vício de forma, por falta de fundamentação, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, alínea *c*), do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

Diz, na sua resposta, a autoridade recorrida:

«É faculdade do júri, senão mesmo dever, prestar informações que explicitem o percurso e fundamentos dos seus próprios juízos, desde que, sem quebra de imparcialidade, melhor habilitem a entidade decisora a compreender as razões de facto e de direito desses mesmos juízos.

Quanto à violação do n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 498/88, bastará dizer que o júri propôs e foi autorizado a recorrer à DGAP, o que aliás ilustra o espírito e esforço de imparcialidade.

No que toca aos critérios de avaliação do factor de qualificação profissional o que releva é a natureza puramente administrativa das funções exercidas nos departamentos onde a recorrente trabalhou.»

Nas alegações de recurso, apresenta a recorrente as seguintes conclusões:

«1. Está o despacho recorrido inquinado de vício de forma, pois o júri do concurso não detinha competência para a elaboração de pareceres ou informações mencionados no artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

2. E viola o artigo 10.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 498/88, por falta de autorização superior para a DGAP efectuar naquele concurso as operações de selecção.

3. Além de que não foram tomadas em consideração as funções exercidas pela recorrente em todas as repartições da ADSE onde trabalhou, o que acarreta o vício de violação de lei.

4. Está ainda o despacho recorrido inquinado de vício de forma, por falta de fundamentação do júri das suas decisões, violando, assim, os artigos 9.º e 92.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 498/88.»

A autoridade recorrida contra-alegou por forma a sustentar a legalidade do seu despacho.

O Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto é de parecer que recurso não merece provimento, tal como sustenta a autoridade recorrida.

Com os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

Mostram os autos, com pertinência para a decisão:

Através da ordem de serviço afixada em 3 de Setembro de 1990 foi aberto, pelo prazo de 10 dias, concurso interno condicionado para o provimento de 20 lugares de oficial dos serviços da ADSE.

Após proposta e autorização foi solicitada à DGAP a realização das operações do concurso, com base no artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, conjugado com o n.º 2 do artigo 16.º do mesmo diploma.

Os serviços daquela Direcção-Geral qualificaram a experiência profissional da ora recorrente como primeiro-oficial do quadro da ADSE nas áreas administrativas, de contabilidade, expediente e dactilografia, as quais eram as expressas nos pontos da ordem de serviço.

E considerando como subfactor o desempenho no departamento de serviços administrativos, no departamento de inscrição e apoio a beneficiários e no departamento de encargos com cuidados de saúde, foi valorada essa experiência profissional com 12 valores.

Elaborada pelo júri constituído, em acta, a lista de classificação dos candidatos ao concurso e, homologada a acta, interpôs a recorrente recurso hierárquico dessa homologação para o membro do Governo competente, visto ter ficado classificada em 37.º lugar.

O Sr. Secretário de Estado do Orçamento ordenou que sobre a matéria do recurso se pronunciasse o júri do concurso.

Este, em informação e apreciando as questões postas nesse recurso hierárquico, termina por emitir a opinião de que ele não merece provimento.

O mesmo Sr. Secretário de Estado do Orçamento proferiu sobre esta informação, em 3 de Abril de 1991, o despacho de concordo, fazendo seus os fundamentos da informação e, consequentemente, indeferindo o recurso hierárquico.

2 — É este, pois, o despacho contenciosamente impugnado.

Passando à discussão da causa começamos por nos pronunciar sobre o alegado vício resultante da intervenção do júri para elaborar a mencionada informação sobre o recurso hierárquico, porquanto segundo diz o recorrente na conclusão 1 da alegação não lhe competia prestar qualquer informação ou parecer entre aqueles que estão mencionados no artigo 1.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 265-A/77.

3 — O concurso em causa decorreu sob o regime do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, que no seu artigo 32.º diz: «Finda a aplicação dos métodos de selecção, o júri procederá [...] à classificação e ordenamento dos candidatos e elaborará acta da qual constará a lista de classificação e a sua fundamentação».

E, por sua vez, os artigos 34.º e 35.º preceituam que «homologada a acta, da homologação cabe recurso, com efeito suspensivo, para o membro do governo competente».

Trata-se de recurso necessário para obter a via contenciosa.

Sendo certo que as disposições mencionadas foram observadas, mas nada dispõem sobre os trâmites do recurso hierárquico.

Daí que, já na fase decisória, a autoridade recorrida tenha a liberdade de ordenar as diligências que refute necessárias ou convenientes para a formação esclarecida da sua decisão, mas que terão por limites a audição de todas aquelas entidades, que, como o júri, intervieram na lista de classificação final dos candidatos, por a tanto se opor a alínea *g*) do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 370/83, então vigente.

De facto, entre os vários impedimentos enumerados nesse artigo 1.º, contempla-se nesta alínea *g*) uma situação, específica dos recursos administrativos, visando excluir do respectivo procedimento o autor da decisão impugnada administrativamente ou quem nela interveio.

O que é a concretização do princípio constitucional da imparcialidade da Administração (artigo 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa).

Na verdade, aconteceu que a decisão recorrida não expressou, como devia, o resultado de uma nova apreciação da matéria feita por instância administrativa mais elevada do que a que proferiu a decisão hierarquicamente recorrida, sendo antes e apenas a consagração meramente formal dessa decisão.

O júri, por isso, ao intervir duplamente na elaboração da lista de classificação e graduação dos candidatos ao concurso e ao prestar a informação sobre o recurso hierárquico requerido pelo Secretário de Estado do Orçamento infringiu o dever de imparcialidade imposto pela alínea *g*) do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 370/83, que o impedia de prestar essa informação, pelo que o despacho, objecto deste recurso contencioso, viola este mesmo preceito, o que o fere de anulabilidade (v. Acórdão deste STA de 24 de Maio de 1990, recurso n.º 25 411).

Procedendo, assim, este vício, prejudicado fica o conhecimento dos demais.

4 — Em conformidade, concedem provimento ao recurso e anulam o acto recorrido.

Sem custas.

Lisboa, 21 de Janeiro de 1993. — *Augusto Cabral Folque Pereira de Gouveia* (relator) — *José Maria Rodrigues da Silva — Rui Vieira Miller Simões.* — Fui presente, *Jorge Manuel Lopes de Sousa.*

Acórdão de 21 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Professora de trabalhos manuais. Não existência de «habilitação própria».

Doutrina que dimana da decisão:

Sendo a recorrente professora de trabalhos manuais, provisória, do 12.º grupo D, habilitada com curso médio, que iniciou sua docência em 15 de Novembro de 1982, não possui a mesma «Habilitação própria», por não poder beneficiar do regime do artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 94/82,

de 25 de Março, nem do disposto no artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 311/84, de 26 de Setembro. Assim, não está ferido de qualquer vício o despacho contenciosamente impugnado.

Recurso n.º 29 806, em que são recorrente Ana Novais Pereira de Lima e recorrido o Secretário de Estado Adjunto do Ministério da Educação. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Payan Martins.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Ana Novais Pereira de Lima, solteira, professora provisória de Trabalhos Manuais, residente em Pinguela, freguesia de Fermentões, concelho de Guimarães, veio impugnar o despacho de 28 de Maio de 1991, do Sr. Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação, que, conhecendo de recurso hierárquico, manteve o despacho de 15 de Março de 1991 da Sr.ª Directora-Geral da Administração Escolar, que a excluiu do concurso relativo ao ano escolar de 1991-92 por ter perdido a titularidade de habilitação própria, arguindo-o de estar inquinado dos vícios de violação de lei e de forma pelo que pede seja aquele anulado, com todas as legais consequências daí decorrentes.

2 — A entidade recorrida, ainda que para tanto notificada, não contestou o recurso.

3 — Na sua alegação a recorrente reafirmou as posições defendidas na petição do recurso.

Formulou as seguintes conclusões:

«1.ª A recorrente ao iniciar funções docentes foi considerada titular de habilitação própria para o ensinos preparatório e secundário;

2.ª A autoridade recorrida não tem razão, pois o Decreto-Lei n.º 94/82, de 25 de Março, destina-se à manutenção das habilitações para o curso de complemento de habilitações de acesso ao 1.º escalão de vencimentos;

3.ª O despacho n.º 57/83, de 23 de Dezembro, refere, expressamente, que quem leccionasse à data da sua saída mantinha a habilitação própria, abrangendo desta forma a situação da recorrente;

4.ª A Administração ao longo de quase uma dezena de anos sempre reconheceu a qualidade à recorrente de titular de habilitação própria;

5.ª Durante um período, obteve provimento em lugar do quadro e frequentou o Curso de Complemento de Formação;

6.ª Após a readmissão continuou a ser considerada como titular de habilitação própria;

7.ª Mesmo que se entenda que essa posição era ilegal, a revogação do acto administrativo só poderia operar-se dentro do prazo do recurso hierárquico, pelo que se consolidou e passou a ser caso decidido, tornando-se este acto extemporâneo, violando o § 2.º do artigo 18.º da Lei Orgânica do STA;

8.ª A Administração considerou titulares de habilitações próprias outras docentes, que se encontram em idênticas circunstâncias.

Em suma:

1.º *Reafirma-se* que o acto submetido a recurso enferma do vicio de violação de lei por:

a) Infringir os artigos 1.º e 22.º do Decreto-lei n.º 94/82, de 25 de Março;

b) Infringir o n.º 5 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 519/EZ/79, de 29 de Dezembro, conjugado com os Despachos Normativos n.os 3/82, de 14 de Janeiro de 1982, e 57/83, de 23 de Fevereiro de 1983, no que se refere ao grupo 12-D — Trabalhos Manuais;

c) A não se adoptar este entendimento, continua a ser ilegal, por infringir o artigo 18.º, n.º 2, da Lei Orgânica do STA.

d) Violar os princípios constitucionais:

Igualdade prevista nos artigos 12.º e 13.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Estado de direito democrático — previsto no artigo 2.º em conjugação com o artigo 18.º, n.º 3, ambos da CRP.

Acesso à função pública, previsto no artigo 47.º, n.º 2, da CRP.

2.º O mesmo acto enferma também de vício de forma por não apresentar fundamentação suficiente, o que viola o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77.»

4 — A entidade recorrida, ainda que para tanto notificada, não contra-alegou.

5 — O Ex.mo Magistrado do Ministério Público exarou o douto parecer, que se segue:

«Visto.

Está em causa o acerto do despacho que, proferido ao abrigo do Despacho Normativo n.º 32/84, de 9 de Fevereiro, considerou a recorrente como não titular de habilitações próprias e, em consequência, 'por se verificar que a colocação obtida na Escola C+S de Urgeses, Guimarães, foi indevida, vai a mesma ser anulada, pelo que ficará na escola até ao final do ano lectivo sob proposta da mesma'.

Dados os termos da redacção do despacho poderia admitir-se que o mesmo não revestia carácter lesivo, e daí sua irrecorribilidade. No entanto, a segunda parte do excerto que se deixou transcrito parece-nos não deixar dúvidas que a Administração não estaria tão-só a *anunciar* um mal à recorrente, mas antes a colocá-la na situação de 'colocada' até final do ano lectivo sob proposta da escola.

O despacho em causa alicerçou-se na afirmação contida no referido despacho normativo no sentido de que 'de harmonia com o disposto no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 94/82, de 25 de Março, não tem presentemente habilitações para o ingresso na docência deste grupo' (p. 453 do *Diário da República,* n.º 34, 1.ª série, de 9 de Fevereiro de 1984, sendo o grupo em causa o 12.º-D — Artes e Tecidos, aquele em que se integra a recorrente). E como tal artigo 22.º, com referência ao n.º 1 do artigo 1.º, ambos do Decreto-Lei n.º 94/82 citado, estabelecia como referencial a data da publicação daquele diploma, e tendo a recorrente apenas iniciado funções a 15 de Novembro do mesmo ano [cf. artigo 1.º do processo instrutor (PI)], a perda de habilitações próprias assim considerada pareceria irreversível.

Só que, poderia parecer que a Administração incorrera em erro de direito (pois que o pretenso apoio no Despacho Normativo n.º 57/83 pareceria insubsistente, dada a ilegalidade deste despacho. Veja-se, neste sentido, o Acórdão deste STA de 7 de Abril de 1992, proferido no recurso n.º 27 088, a propósito de um caso algo similar ao vertente) quando abstraiu, aparentemente, do facto de o Decreto-Lei n.º 311/84, de 26 de Setembro, haver substituído o falado Decreto-Lei n.º 94/82.

Na verdade, enquanto o diploma de 1982, e no aspecto que ora nos interessa — titularidade de habilitações próprias para o grupo em causa conferidas por curso não superior — estabelecia como referência o exercício de funções à data da publicação daquele diplo-

ma — 25 de Março de 1982 — , o que afastaria dessa situação a recorrente, o n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 311/84, de 26 de Setembro, veio tornar extensiva tal situação aos «candidatos que ingressaram na docência da disciplina de Trabalhos Manuais do ensino preparatório e do 12.º grupo do ensino secundário no ano escolar de 1982-83, através das 1.ª e 2.ª fases do concurso previsto no Decreto-Lei n.º 581/80, de 31 de Dezembro, e ainda os candidatos colocados no ano escolar de 1982-83 abrangidos pela alínea *b*) do mencionado Decreto-Lei n.º 581/80».

Ora, como se alcança dos autos, e com a precisão resultante da informação a fls. 39 e 40, parece dever concluir-se que a recorrente se não encontrava no apontado condicionalismo, pelo que o despacho impugnado parece-nos isento dos apontados vícios de lei ordinária.

Face ao que consta em tal informação e conjugado com o que já dimanava do instrutor, o que aliás é corroborado pela própria recorrente, o facto desta ter perdido o vínculo retira qualquer fundamento à invocação do artigo 18.º da Lei Orgânica do STA.

Por outro lado, a violação do princípio da igualdade pressupõe que as situações invocadas fossem em tudo semelhantes à da recorrente, o que a mesma não demonstra.

Não se mostra também violado o direito de acesso à função pública, o qual se processa «em regra por via de concurso (n.º 3 do artigo 47.º da CRP), sendo que foi precisamente pela não verificação de condições de remuneração por via de concurso que foi proferido o despacho impugnado, razão porque se não antolha de igual modo a violação dos princípios que fluem do preceituado nos artigos 2.º e 18.º, n.º 3, da CRP.

O teor do despacho é revelador dos motivos (de facto e de direito) que presidiram à vontade da Administração, pelo que também não improcede o imputado vício de falta de fundamentação.

Parece-nos, assim, que o recurso interposto deverá improceder».

5 — Colhidos os *vistos* dos juízes adjuntos, cumpre conhecer e decidir.

5.1 — Conhecendo.

Dos autos e do processo instrutor (PI) apenso resultam provados os seguintes factos:

I) Dá-se por totalmente reproduzido o registo biográfico respeitante à recorrente (fl. 8 dos autos);

II) Em 1 de Outubro de 1984, a ora recorrente firmou «contrato de prestação eventual de serviços» por ter obtida colocação na Escola Secundária de Porto de Mós, no ano escolar de 1984-85, onde passou a leccionar no 12.º grupo-D (ensino secundário), tendo por habilitações literárias o Curso Geral de Formação Feminina e Complemento Arte de Tecidos (doc. de fl. 9 dos autos, que se dá por inteiramente reproduzido);

III) Nos anos lectivos de 1987-88 e 1988-89 foi oponente aos concursos de colocação de professores provisórios, sendo-lhe reconhecido possuir e concorrer com «habilitação própria» (docs. de fls. 10, 11 e 12 dos autos, que se dão por inteiramente reproduzidos);

IV) Dá-se por reproduzida a circular n.º 6/88, da Direcção-Geral do Ensino Básico e Secundário, que tem por assunto: Curso Complementar de Formação para Professores de Trabalhos Manuais e do 12.º grupo — circular sobre repetição da prova global da 3.ª fase (docs. de fls. 13 e 14 dos autos);

V) Conforme ofício de 9 de Maio de 1990, do subdirector-geral da Administração Pública, foi comunicado à ora recorrente que «foi admitida a concurso, na 10.ª prioridade, em virtude de ter interrompido funções docentes e, consequentemente, perda de vínculo.

Não pode concorrer como professora do quadro de nomeação provisória porquanto, ao pedir exoneração, deixou de pertencer ao quadro» (doc. de fl. 15 dos autos, que se dá por inteiramente reproduzido);

VI) Dá-se por reproduzida a «ficha» identificativa da ora recorrente ao «concurso de professores dos ensinos preparatório e secundário» (doc. de fl. 16 dos autos);

VII) Em 22 de Março de 1991, a responsável pelo Serviço de Concursos, do Ministério da Educação e Cultura, enviou à ora recorrente o ofício do teor seguinte:

«Em cumprimento do despacho de 15 de Março de 1991, da Ex.ª Sr.ª Directora-Geral, informa-se V. Ex.ª de que foi excluída do concurso relativo ao ano lectivo de 1991-92 em virtude de ter perdido a titularidade de habilitação própria.

Mais se informa que, ao abrigo do Despacho Normativo n.º 32/84, não há presentemente habilitações para ingresso na docência do 12.º grupo-D; no entanto, o mesmo salvaguarda as habilitações reconhecidas anteriormente, desde que os docentes se encontrassem colocados, à data da publicação do Decreto-Lei n.º 94/82, de 25 de Março, o que não aconteceu, pois iniciou funções em 15 de Novembro.

Por se verificar que a colocação obtida na Escola C+S de Urgeses, Guimarães, foi indevida, vai a mesma ser anulada, pelo que ficará na escola até final do ano lectivo sob proposta da mesma.

Com os melhores cumprimentos» (doc. de fl. 17 dos autos e original no PI apenso);

VIII) Em 11 de Abril de 1991 a ora recorrente fez exposição dirigida ao Secretário de Estado do Ensino Básico e Secundário, onde insurgindo-se contra o despacho da directora-geral da Administração Escolar, pede-se que seja aquele substituído «por outro que mantenha a sua habilitação» — docs. de fls. 18 a 20 dos autos e original — com registo de entrada a 12 de Abril de 1991 — no PI apenso, que se dão por inteiramente reproduzidos;

IX) Em 22 de Abril de 1991, pelo Serviço de Concursos foi emitido, relativamente à exposição a que se alude no precedente item, a seguinte informação:

«1 — Ana Novais Pereira de Lima, professora provisória, colocada na Escola C+S de Urgeses, vem interpor recurso hierárquico do despacho da Ex.ma Sr.ª Directora-Geral de 22 de Março de 1991, que lhe anulou sua colocação, por se verificar que interrompeu funções, pelo que perdeu a habilitação própria que possuía para o exercício de funções docentes para o 12.º grupo-D, ao abrigo do Despacho Normativo n.º 3/82, de 14 de Janeiro.

Sobre o assunto informa-se o seguinte:

1 — A professora iniciou funções docentes na Escola Preparatória de Terras de Bouro em 18 de Novembro de 1982, ao abrigo do referido despacho.

2 — Em Novembro de 1988, na qualidade de professora do quadro de nomeação provisória, exonerou-se do lugar da escola, por motivos de saúde.

3 — Face ao Despacho Normativo n.º 32/84, não há presentemente habilitação para o ingresso na docência deste grupo, mas sim de har-

monia com o disposto no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 94/82, de 25 de Março.

4 — O referido artigo estabelece o prazo de 60 dias, contado a partir da publicação do mesmo decreto, em que serão revistas as habilitações próprias para o ingresso da docência na disciplina de Trabalhos Manuais do ensino preparatório e do 12.º grupo do ensino secundário não podendo, porém, determinar, em qualquer caso, a perda de habilitação própria relativamente aos docentes abrangidos pelo artigo 1.º do presente diploma.

5 — O artigo a que se refere o artigo 22.º abrange 'todos os professores de Trabalhos Manuais do ensino preparatório e do 12.º grupo do ensino secundário portadores de habilitação própria conferida por curso não superior e que se encontrem em exercício de funções docentes ou legalmente equiparadas, naquelas qualidades, à data da publicação do Decreto-Lei n.º 94/82, de 25 de Março'.

6 — Verifica-se que a docente à data da publicação do referido decreto-lei não estava no exercício de funções, pois iniciou em 18 de Novembro, pelo que é de negar provimento ao presente recurso.

À consideração superior.

Em 22 de Abril de 1991. — *a*) *Ilegível*» (cf. PI apenso);

X) Sobre a informação referida na precedente alínea, recaíram dois pareceres.

No primeiro, de quem se desconhece a autoria, escreveu-se:

«1 — Confirma-se a informação.

2 — O facto da recorrente ter interrompido funções não constitui motivo de indeferimento se a mesma reunisse as condições estabelecidas no Decreto-Lei n.º 94/82.

3 — Porque assim não aconteceu, parece de negar provimento, ao recurso, mas superiormente se decidirá.

Em 30 de Abril de 1991.»

No segundo, do director-geral da Administração Escolar, exarou-se:

«À superior consideração de S. Ex.ª o Secretário de Estado. De negar provimento e manter o acto recorrido». (docs. do PI apenso);

XI) Sobre a informação referida em IX, recaiu o despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação de 28 de Maio de 1991, ora sob recurso, do seguinte teor:

«1 — Concordo.

2 — Nego provimento ao recurso, pelos fundamentos constantes da presente informação, mantendo o acto recorrido.

Alarcão Tromi. 28 de Maio de 1991» (docs. do PI apenso);

XII) Este despacho foi comunicado à ora recorrente, pelo ofício n.º 15 619, da «responsável pelo Serviço de Concursos, de 5 de Janeiro de 1991 (docs. de fl. 21 dos autos e do PI apenso, que se dão por totalmente reproduzidos);

XIII) Dá-se por reproduzida a lista de colocações referente ao ano de 1991-92, respeitante aos professores do grupo Tecidos — Secundário» (docs. de fls. 22 a 24 dos autos);

XIV) A instância do relator, a entidade recorrida veiculou a informação prestada pela Direcção-Geral de Administração Escolar do seguinte teor:

«Relativamente ao assunto em epígrafe informa-se, depois de consultado o processo individual da requerente, o Serviço de Concursos, desta Direcção-Geral e, telefonicamente, a Escola C+S de Terras de Bouro (ao tempo Escola Preparatória de Terras de Bouro):

a) No ano escolar de 1982-83, conforme, aliás se vê do processo administrativo junto aos autos, a interessada iniciou funções em 15 de Novembro de 1982 e exerceu até 10 de Dezembro de 1982.

Naquele tempo, o ano escolar iniciava-se em 1 de Outubro;

b) Foi colocada na 3.ª fase do concurso, realizado ao abrigo e nos termos do disposto no Despacho n.º 71/ME/82, publicado no *Diário da República,* 2.ª serie, de 24 de Setembro de 1982;

c) Nos termos do n.º 3.1 daquele citado despacho a 3.ª fase do concurso teve início, em 1982, no dia 4 de Outubro, segunda-feira;

Nestes termos conclui-se que a recorrente não preenche os requisitos do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 311/84, de 26 de Setembro» (doc. de fls. 39-40 dos autos, que se dá por inteiramente reproduzido).

5.2 — Decidindo.

5.2.1 — Liminarmente convém delimitar com rigor o objecto e conteúdo do presente recurso contencioso, por causa de certa flutuação detectada nos autos quanto ao seu âmbito.

Ora e como resulta da matéria de facto, o despacho recorrido da autoria do Sr. Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação de 28 de Maio de 1991, indeferindo recurso hierárquico, limitou-se a decidir que relativamente ao concurso para colocação de professores — provisórios — no ano lectivo de 1991-92, a ora recorrente não era portadora de habilitação própria para leccionar no 12.º grupo-D, do ensino secundário.

Será, pois, esta a questão a resolver.

A recorrente, conforme ela própria admite, iniciou a sua actividade escolar em 15 de Novembro de 1982. Antes nunca exercera, como se colhe dos dados constantes do seu registo biográfico. Na altura, segundo diz, possuía como habilitações académicas o Curso Geral de Formação Feminina e o Curso Complementar de Artes e Tecidos — cf. artigo 2.º da alegação — e defende que tinha habilitações próprias para leccionar o 12.º grupo-D do ensino secundário.

Mas não é assim.

Efectivamente, no n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 94/82, de 25 de Março, dispõe-se:

«A todos os professores de Trabalhos Manuais do ensino preparatório e do 12.º grupo do ensino secundário portadores de habilitação própria conferida por curso não superior e que se encontrem no exercício de funções docentes ou legalmente equiparadas, naquelas qualidades, *à data da publicação do presente diploma* (itálico nosso) é garantido o acesso ao 1.º escalão das categorias dos vencimentos a que se refere o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 513-MS/79, de 27 de Dezembro, nas condições definidas por este decreto-lei.»

Ainda que por modo arrevesado o que se pretendeu dizer na norma que se transcreve, é que era reconhecida habilitação própria e por isso ascenderiam ao 1.º escalão das categorias de vencimento os professores de Trabalhos Manuais e do 12.º grupo de ensino secundário, que fossem titulares de habilitação académica adequada conferida por curso não superior e que estivessem no exercício de funções docentes na data da publicação do referido diploma legal. Ora, se a recorrente satisfazia a primeira condição, necessariamente que não satisfazia nem podia satisfazer à segunda, pois só iniciou, pela primeira vez, a sua actividade docente em 15 de Novembro de 1982. Deste

modo o despacho recorrido, ao decretar a perda de habilitação própria, parece inatacável.

Todavia, pode pôr-se a questão de ter havido erro nos pressupostos de direito, pois o despacho recorrido ignorou a existência do disposto no Decreto-Lei n.º 311/84, de 26 de Setembro.

Mas não é assim.

Realmente, o reconhecimento de habilitação própria feita no n.º 1 do artigo 1.º daquele diploma legal, em tudo semelhante à transcrita norma do Decreto-Lei n.º 94/82 — artigo 1.º, n.º 1 —, não aproveita à recorrente, pois, como se viu, a recorrente não estava a leccionar quando foi publicado o Decreto-Lei n.º 94/82, exigência que se mantém no preceito legal em análise.

Mas beneficiará a recorrente do disposto no n.º 2 do artigo 1.º do apontado Decreto-Lei n.º 311/84?

Ali estatui-se deste modo:

«Consideram-se abrangidos pelo disposto no número anterior os candidatos que vierem a ingressar na docência da disciplina de Trabalhos Manuais do ensino preparatório e do 12.º grupo do ensino secundário no ano escolar de 1982-83, através da 1.ª e 2.ª fases do concurso previsto no Decreto-Lei n.º 581/80, de 30 de Dezembro, e ainda os candidatos no ano escolar de 1982-83 abrangidos pela alínea *b*) do n.º 1 do artigo 24.º do mencionado Decreto-Lei n.º 581/80.»

E nesta alínea *b*) do n.º 1 do artigo 24.º, dispõe-se:

«Titulares de habilitação própria colocados na 3.ª fase, até 45 dias após o seu início, em horários de 20 ou mais horas semanais, que já tivessem sido requisitados para a 2.ª fase do concurso e não tenham sido atribuídos nessa fase.»

Ora, a recorrente como já se viu e vem esclarecido na informação de fls. 39-40 dos autos — n.º XIV da matéria de facto —, quando ingressou na docência no ano de 1982-83 não era titular de habilitação própria nem foi requisitada para a 2.ª fase, tendo sido colocada na 3.ª fase do concurso, a substituir a titular do lugar que se encontrava doente e somente enquanto esta não reassumiu suas funções. Tão pouco foi violado o Despacho n.º 57/83, de 23 de Fevereiro, pois a recorrente não tinha habilitação própria, por não estar ao serviço em 25 de Março de 1982, data da publicação do Decreto-Lei n.º 94/82, para onde remete, como já se viu, o n.º 1 do Decreto-Lei n.º 381/84 citado.

Não enferma, pois, o despacho impugnado dos vícios de violação de lei que lhe são assacados e resultantes da pretensa — por não existente — violação das disposições legais retrocitadas.

Também o despacho em causa não viola o disposto no n.º 2 do artigo 18.º da Lei Orgânica do STA.

Como se sabe e relativamente aos professores provisórios e definitivos-provisórios, como decorre do regime legal aplicável, os concursos de nomeação têm por finalidade a celebração de contrato de prestação eventual de serviço, com vigência limitada ao respectivo ano escolar. Por outro lado, nos «modelos» em que se requer a colocação, é o próprio requerente quem, sob compromisso de honra, por sujeito às penalidades legais por falsas declarações se não forem verdadeiras, é que declara qual é sua habilitação para o concurso: se própria, suficiente, etc. O conselho directivo da escola onde está colocada a requerente atesta a veracidade das declarações ou recusa essa atestação.

Assim, findo o prazo de validade do concurso, tudo recomeça de novo, com referência ao futuro ano lectivo, se eventualmente o interessado concorrer. *Daqui resulta, pois,* que o reconhecimento feito num concurso, quanto às qualificações do concorrente, nomeadamente quanto às académicas, *não envolva* o reconhecimento de «uma qualidade jurídica ou *status,* que lhe permite — à recorrente — ser titular de um complexo de direitos e de obrigações, que se subjective», inmodicável em concurso posterior.

Logo terminado o prazo de certo concurso, *caduca automaticamente* a aceitação feita pela Administração da declaração do concorrente sobre as suas qualificações, designadamente as académicas, pelo que pode aquela, não só modificar livremente os requisitos integradores dos diferentes níveis de habilitações, como também não aceitar a declaração do concorrente ou, verificando ser desconforme com a lei, alterá-la dentro do prazo de validade do concurso e do contrato subsequente.

Improcede, deste modo, o vício de violação de lei, ora em apreço.

Quanto à violação dos artigos 12.º, 13.º, n.º 2, conjugado com o artigo 18.º, n.º 3, e 47.º, n.º 2, da CRP, cumpre dizer o que se segue.

Quanto ao artigo 12.º, é mera norma enunciativa, onde se estabelece princípio geral, que enferma regra universalmente de observar, mas que não impõe, no caso concreto, nenhum comportamento directamente observável.

Quanto ao artigo 13.º e na na sua vertente do princípio da igualdade, que é o que está em causa, em homenagem ao princípio da legalidade dos actos administrativos, mesmo quanto aos seus pressupostos de facto e de direito, era à recorrente que incumbia demonstrar que as situações por si invocadas quanto a outros concorrentes eram em tudo semelhantes à sua, e isso não aconteceu, nem flui dos autos.

Quanto ao artigo 2.º, conjugado com o n.º 3 do artigo 18.º, nem a recorrente caracteriza no que terá constituído a sua violação, nem dos autos resulta que o acto impugnado tenha violado aquelas normas da lei fundamental.

Quanto ao artigo 47.º, n.º 2, decididamente, não houve violação, pois o acesso da recorrente à função pública foi garantido, só que isso não a inibe de ter de reunir os requisitos necessários a esse acesso, nomeadamente a certo nível, aliás processado através de «concurso público». De resto, foi por a recorrente não reunir *todas* as condições de acesso a determinado nível ou escalão é que foi proferido o despacho sob recurso.

Não enferma pois o acto em apreço do vício de violação de lei decorrente da violação dos apontados preceitos constitucionais.

Finalmente, dir-se-á que o despacho em apreço, tendo-se apropriado da informação a que no mesmo se alude, revela, com suficiência, clareza e consequência, os fundamentos de facto e de direito que levam o seu autor a proferi-lo como fez e não por maneira diferente. Observados foram, pois, os artigos 268.º, n.º 3, da CRP e 1.º, n.ºs 1, alínea *c*), e 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, então vigente.

Não ocorre, pois, o vício de forma resultante de falta de fundamentação, também imputada ao acto sob recurso.

6 — Nos termos expostos, negam provimento ao recurso contencioso interposto do despacho de 28 de Maio de 1991, do Sr. Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 15 000$ e 12 000$.

Lisboa, 21 de Janeiro de 1993. — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* (relator) — *António Simões Redinha* — *Augusto Cabral Folque Pereira de Gouveia.* — Fui presente, *Jorge Manuel Lopes de Sousa.*

Acórdão de 21 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Apensação do processo administrativo.

Doutrina que dimana da decisão:

É de deferir o pedido de apensação de um processo administrativo, desde que necessário à prova dos factos em que o recorrente fundamentou o recurso contencioso.

Recurso n.º 29 833, em que são recorrente Jorge Frias Lourenço da Gama e recorrido o Ministro da Justiça. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Fernandes da Silva.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Jorge Frias Lourenço da Gama, juiz de direito, vem reclamar para a conferência do despacho do relator datado de 12 de Junho de 1992, em que, face ao seu requerimento entrado em 20 de Maio de 1992, mantém o despacho de indeferimento do pedido de apensação feito na petição do recurso e no final das alegações, relativamente ao processo administrativo n.º 44 do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF).

Justifica a necessidade de apensação, por o processo em causa dizer respeito a um período em que lhe foi concedida remuneração maior por acumulação de funções, do que aquela cujo despacho de atribuição veio agora impugnar: e por só pela comparação desse processo e do processo administrativo já apensado, se poder avaliar a penosidade do serviço prestado pelo magistrado e ser revelada a injustiça flagrante cometida e a violação do Decreto-Lei n.º 214/88 (artigo 19.º, n.os 2 e 3). O Ex.mo Magistrado do Ministério Público já havia referido no seu parecer final, que era despicienda a consulta do processo n.º 44, visto o mesmo nada contender com o acto impugnado. Mas nada opôs ao pedido de revisão do despacho que manteve o indeferimento da apensação.

O processo foi a visto por cinco dias, aos Ex.mos Adjuntos.

Cumpre decidir.

2 — São os seguintes os factos relevantes para a decisão da reclamação:

a) Na petição do recurso contencioso de anulação, do despacho datado de 11 de Junho de 1991, do Sr. Ministro da Justiça, o ora reclamante requereu que fossem requisitados dois processos de pedidos de remunerações;

b) Em 15 de Janeiro de 1992, foi apensado o processo administrativo n.º 140 do CSTAF, onde foi proferido o acórdão do mesmo Conselho com a proposta que serviu de fundamento ao despacho impugnado;

c) Nas alegações do recurso o reclamante insiste pela apensação do processo administrativo n.º 44 do CSTAF, donde consta parecer que serviu de fundamento ao anterior despacho ministerial atributivo de remuneração superior a 1 de Maio por acumulação de serviço idêntico;

d) Esta apensação foi indeferida por despacho do relator, «por não interessar à resolução do caso em apreço», uma vez que o respectivo período de acumulação de serviço contempla «situações que em nada contendem entre si».

e) Depois de novo pedido para que esse despacho fosse revisto, foi proferido novo despacho do relator a mantê-lo «por falta de outros elementos a considerar».

f) Este despacho foi notificado por registo expedido em 16 de Junho de 1992, e a reclamação deu entrada em 25 de Junho de 1992.

3 — Vejamos agora se a reclamação deve ser atendida.

A questão a decidir, é a de saber, se para além do processo administrativo já apensado, o relativo ao despacho impugnado, deve ser apensado o processo administrativo n.º 44 do CSTAF, relativo a despacho anterior, versando a mesma questão da atribuição ao recorrente, de remuneração por acumulação de serviço.

O artigo 56.º do Regulamento do STA preceitua que a petição será instruída, além do mais, com os *documentos probatórios dos factos ou direitos que sirvam de fundamento ao recurso.*

Nesta parte, a disposição corresponde ao artigo 523.º, n.º 1, do Código de Processo Civil (CPC), que impõe: «*os documentos destinados a fazer prova dos fundamentos da acção* ou da defesa devem ser apresentados com o articulado em que se aleguem os factos correspondentes».

Destas disposições relativa à apresentação de documentos e sua finalidade pelas partes, haverá ainda que aproximar o disposto no artigo 46.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, sobre a remessa ao tribunal do processo administrativo em que foi praticado o acto recorrido e dos *demais documentos relativos à matéria do recurso*, pela autoridade recorrida.

Do confronto destas disposições, parece resultar que, em qualquer dos casos, o documento a juntar pela parte ou recorrente, ou a remeter, terá uma função probatória, ou de demonstração da realidade dos factos (artigo 341.º do Código Civil). Mas que factos? Dos que sirvam de fundamento ao recurso (artigo 56.º do Regulamento do STA) ou dos necessários à decisão do mesmo?

Servem de fundamento ao recurso os factos em que o recorrente fundamentou o pedido de anulação do acto impugnado; são necessários à decisão do recurso aqueles em que o juiz se funda para proferir a decisão (artigo 639.º do CPC) e os que servem de fundamentação de facto à sentença.

Estes últimos, podem não corresponder aos primeiros, ou porque alegados pela defesa ou porque mesmo constando da petição foram considerados desnecessários. Do que não se segue que não haja obrigação de os especificar se interessarem à decisão de causa, segundo

as várias soluções plausíveis da questão de direito (artigo 511.º do CPC).

3.1 — Parece resultar do artigo 56.º do Regulamento do STA, directamente aplicável, que os factos a provar por documento a juntar com a petição de recurso, são os que servem de fundamento ao mesmo. Seria mesmo inviável na altura da apresentação da petição considerar a prova de outros factos, além daqueles que nela se referem e que servem de causa de pedir do recurso.

Se o recorrente não tem acesso à prova documental dos factos que alega, terão então que requerer a requisição e apensação dela ao tribunal, por se tratar, no caso, de um processo administrativo, em poder das instâncias oficiais.

Se o recurso foi recebido, por nada haver, que obstasse ao seu prosseguimento, sendo o único vício invocado a desproporcionalidade dos critérios usados na determinação da remuneração, não se poderá negar a apensação de um processo que servirá de prova, precisamente, a essa desproporcionalidade de critérios. Outra questão será a de saber se o vício em que se fundamentou o recurso procede e se os factos em que tal vício se baseou se revelam afinal necessários à decisão.

É assim de decidir a apensação do processo n.º 44 do CSTAF, conforme foi requerido na petição do recurso.

Termos em que se acorda em atender a reclamação e revogar o despacho reclamado, ordenando-se a requisição e apensação do processo n.º 44 do CSTAF.

Sem custas.

Lisboa, 21 de Janeiro de 1993. — *José João Fernandes da Silva* (relator) — *José Maria Gonçalves Pereira — Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 21 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Equiparação a cargos dirigentes. Membros da comissão instaladora do Centro das Taipas.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A equiparação a cargos dirigentes diversos dos enumerados no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro — Estatuto do Pessoal Dirigente —, é feita no diploma orgânico dos serviços ou organismos.

2 — Só tendo sido feita legalmente essa equiparação é que o tempo de serviço prestado em cargos dirigentes conta para todos os efeitos legais, designadamente para acesso nas carreiras em que cada funcionário estiver integrado (artigo 18.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º323/89).

3 — Sendo omisso, neste aspecto, o Decreto do Governo n.º 20-A/87, de 16 de Junho, os membros da comissão instaladora do Centro das Taipas não tinham equiparação a cargo dirigente e só para efeitos remuneratórios é que o presidente foi equiparado a subdirector-geral e os vogais a director de serviços.

Recurso n.º 29 931, em que são recorrente Carlos Maria Blasques da Rosa Leal e recorrida a Secretária de Estado do Orçamento. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Carlos Maria Blasques da Rosa Leal, residente em Macau, veio recorrer contenciosamente do despacho de 26 de Março de 1991 da Secretária de Estado do Orçamento, pedindo a sua anulação baseado em vício de violação de lei, assim concluindo:

«1.ª O Decreto-Lei n.º 413/71, de 27 de Setembro, estabelece uma regra de equiparação, a concretizar ao nível do despacho de nomeação, quando fixa as remunerações.

2.ª O artigo 85.º tem que ser entendido em conformidade com o artigo 82.º, n.º 3, não podendo admitir-se a fixação discricionária de remunerações, o que produziria violação manifesta do princípio da igualdade.

3.ª A lei manda que as entidades competentes para a nomeação tenham em conta «o vencimento fixado para idênticas categorias dos quadros ou carreiras».

4.ª Identidade essa que, na restante estruturação do diploma, mais não é do que uma equiparação legal, relevante para os efeitos dos artigos 2.º, n.º 2, 18.º, n.os 27, alínea *a*), e 3, e 25.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Dezembro.

5.ª O problema acha-se resolvido — no caso da comissão instaladora (CI) do Centro das Taipas (CT) — pela norma expressa do artigo 3.º do Decreto do Governo n.º 20-A/87, de 12 de Junho.

6.ª O trajecto dos despachos que se referem à nomeação, fixação de remunerações e aplicabilidade à CI do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, ilustram, claramente, o processo decisório e o entendimento das entidades competentes para esse efeito.

7.ª A CI dirigiu efectivamente o Centro, desde o seu início, nos termos decorrentes do artigo 2.º do Decreto do Governo n.º 20-A/87.

8.ª O despacho da Secretária de Estado do Orçamento faz uma incorrecta aplicação da lei, pretendendo limitar a equiparação a meros efeitos remuneratórios e violando, por isso, os artigos 82.º, n.º 3, e 85.º do Decreto-Lei n.º 413/71 e 3.º do Decreto do Governo n.º 20-A/87.

9.ª Para resolver uma omissão inicial — e, exclusivamente, por essa razão — veio o despacho conjunto de 15 de Julho de 1988, dos Ministérios das Finanças e da Saúde, estabelecer, no que ao recorrente diz respeito, a remuneração de director de serviços.

10.ª Ele concretizou o imperativo ínsito nos artigos 82.º, n.º 3, e 85.º, bem como o do artigo 3.º do Decreto do Governo n.º 20-A/87.

11.ª O recorrente deve considerar-se equiparado a director de serviços, para todos os efeitos legais, desde a data da sua nomeação.

12.ª O despacho de 26 de Março de 1991, que, ao sancionar o entendimento expresso no parecer n.º 232 de 13 de Março de 1991, e despachos subsequentes, da Direcção-Geral da Administração Pú-

blica (DGAP), se apropriou dos respectivos fundamentos, encontra-se inquinado pelo vício de violação de lei.

Contra-alegou a Secretária de Estado do Orçamento no sentido de se negar provimento ao recurso, sendo também desse entendimento o Ministério Público.

Factos assentes:

A) Por despacho da Ministra da Saúde, de 25 de Junho de 1987, o recorrente foi nomeado, em comissão e por urgente conveniência de serviço, vogal da CI do CT (fl. 17).

B) Este despacho veio publicado no *Diário da República,* n.º 159, 2.ª série, de 14 de Julho de 1987 (fl. 18).

C) O recorrente era técnico superior jurista de 2.ª classe do quadro do Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo, desde 25 de Julho de 1985 (fl. 19).

D) O recorrente tomou posse do cargo de vogal da CI do CT em 26 de Junho de 1987 (fl. 20).

E) O respectivo diploma de provimento foi visado pelo Tribunal de Contas em 28 de Dezembro de 1988 (fl. 21).

F) O despacho conjunto do Ministro das Finanças e da Ministra da Saúde de 15 de Julho de 1988, publicado no *Diário da República,* n.º 230, 2.ª série, de 4 de Outubro de 1988, veio determinar que os membros da CI do CT fossem remunerados com referência à tabela de vencimentos do pessoal dirigente, constante do mapa anexo ao Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de Junho, sendo para esses efeito o presidente equiparado a subdirector-geral e os vogais a director de serviços. Este despacho entrou em vigor na data da nomeação da CI (fl. 22).

G) No *Diário da República,* n.º 259, 2.ª série, de 9 de Novembro de 1990, vem publicado o despacho conjunto de 20 de Agosto de 1990 dos Ministros das Finanças e do Ministro do Planeamento e da Administração do Território com a lista nominativa de ingresso no quadro de efectivos interdepartamentais da Secretaria-Geral do Ministério do Planeamento e Administração do Território (MPAT) de pessoal originário do Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo, com efeitos a partir da data da extinção do quadro do INSCOOP.

Dela consta o nome do recorrente, a sua categoria de técnico superior de 2.ª classe e nas observações: «Comissão de serviço em Macau» (fl. 23).

H) Em 8 de Fevereiro de 1991, o recorrente dirigiu ao secretário-geral do MPAT o requerimento de fl. 24, em que requer o provimento na categoria de técnico superior de 1.ª classe, com efeitos a 1 de Julho de 1990.

I) Em 17 de Abril de 1991, o recorrente enviou àquele secretário-geral o aditamento de fl. 25, dando conhecimento do despacho de 21 de Março de 1991 da Ministra da Saúde, relativo ao estatuto dos membros da CI do CT.

J) A Secretaria-Geral do Ministério da Saúde (MS) enviou ao presidente da CI do Serviço de Prevenção e Tratamento da Tóxicodependência o ofício n.º 4834, de 4 de Abril de 1991, de fl. 26, sobre o regime de nomeação da CT, considerando aplicável à nomeação dos membros da CI do CT, o regime da comissão de serviço estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro.

L) Este ofício refere-se à informação de 22 de Outubro de 1990 da CI do CT, de fls. 27 e 28, sobre o regime de nomeação da CI (fls. 27 e 28).

M) A Secretaria-Geral do MPAT remeteu ao recorrente, com o ofício n.º 3407, de 18 de Abril de 1991, fotocópia do parecer da DGAP n.º 232/DEOQCP/91, de 13 de Março de 1991, de fls. 31 e 32, no qual se conclui:

«Nestes termos, não se conhecendo norma genérica nem específica do MS, que equipare, para todos os efeitos legais, os membros das comissões instaladoras dos serviços e organismos em regime de instalação, ao pessoal dirigente abrangido pelo Decreto-Lei n.º 323/89, somos de parecer que ao técnico de 2.ª classe do quadro de efectivos interdepartamentais do MPAT, ex-vogal da CI do CT, não poderá ser aplicado o artigo 18.º do mencionado diploma, respeitante ao direito à carreira do pessoal dirigente, devendo, em conformidade, ser indeferido o requerido.»

N) Neste parecer lavrou a Secretária de Estado do Orçamento, em 26 de Março de 1991, o despacho:

«Concordo. Transmita-se à Secretaria-Geral do MPAT.»

O) O recorrente endereçou ao secretário-geral do MPAT o requerimento de fl. 33, onde solicitava informações sobre o estado actual do processo, originado pelo seu anterior requerimento de 8 de Fevereiro de 1991.

P) Em 1 de Julho de 1991, o secretário-geral do MPAT endereçou ao recorrente o ofício n.º 5416 sobre a aplicação do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, em que termina dizendo: «Assim, tendo em conta que a criação do lugar que V. Ex.ª requereu se faz mediante despacho normativo conjunto dos Ministros das Finanças e do Planeamento e da Administração do Território e uma vez que o Ministério das Finanças entende que não se encontram preenchidos os requisitos para a criação do mesmo, o seu requerimento em apreço não poderá ser deferido».

Análise jurídica:

Como já se referiu no acórdão preliminar de 14 de Maio de 1992, fls. 54 e 55, que julgou improcedente a questão prévia da manifesta ilegalidade na interposição do recurso, o que está essencialmente em causa é a pretensão do recorrente exposta no seu requerimento de 8 de Fevereiro de 1991 de, ao abrigo do artigo 18.º, n.º 2, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 323/89, ser provido no quadro dos efectivos interdepartamentais da Secretaria-Geral do MPAT, como técnico superior de 1.ª classe, com efeitos desde 1 de Julho de 1990.

Em 25 de Junho de 1987, data da nomeação do recorrente como vogal da CI do CT, vigorava o Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de Junho, que estabelecia o regime jurídico e as condições de exercício das funções de direcção e chefia e cujos cargos foram referenciados na coluna de designações do seu mapa anexo e que são:

Director-geral, secretário-geral e outros cargos de direcção expressamente equiparados a director-geral.

Subdirector-geral e outros cargos expressamente equiparados.

Director de serviços.

Chefe de divisão.

Ora, o cargo exercido pelo recorrente não é nenhum destes e, nem na vigência daquele diploma, foi equiparado a cargo dirigente nos termos dos n.ºs 2 e 3 do seu artigo 1.º que admitiam a aplicação do regime do Decreto-Lei n.º 191-F/79 a outros cargos dirigentes

de acordo com critérios a definir previamente por resolução do Conselho de Ministros.

Este decreto-lei veio a ser revogado pelo artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, que estabeleceu o estatuto do pessoal dirigente. O cargo exercido pelo recorrente também não pode considerar-se englobado na enumeração que é feita no artigo 2.º deste Decreto-Lei n.º 323/89.

Sendo assim não pode considerar-se o recorrente como titular de cargo dirigente como vem definido nos n.os 2 e 5 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 323/89, o que relevaria para efeitos do seu artigo 18.º, que estabeleceu que o tempo de serviço prestado em cargos dirigentes conta para todos os efeitos legais, designadamente para acesso nas carreiras em que cada funcionário se encontra integrado.

Deste modo houve necessidade da emissão e posterior publicação do despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Saúde de 15 de Julho de 1988, a equiparar o presidente da CI do CT a subdirector-geral e os vogais a director de serviços, mas exclusivamente para efeitos de vencimentos. É por isso que nesse despacho se lê: «Considerando que aquele diploma (refere-se ao Decreto do Governo n.º 20-A/87, de 12 de Junho, que cria o CT) é omisso quanto às remunerações devidas aos membros que a integram [. . .] determina-se que os membros da CI [. . .] sejam remunerados com referência à tabela de vencimentos do pessoal dirigente constante do mapa anexo ao Decreto-Lei n.º 191-F/79 de 26 de Junho».

A prolação deste despacho envolve o reconhecimento da não existência de qualquer equiparação legal dos cargos da CI do CT a cargos dirigentes, pois se houvesse ficaria desde logo definida a respectiva remuneração, sem necessidade de, por despacho, vir a ser dito que os membros da CI do CT fossem remunerados pela tabela de vencimentos do pessoal dirigente.

Note-se que o Decreto n.º 20-A/87, de 12 de Junho, que criou o CT é omisso sobre a categoria ou natureza dos membros da CI, apenas dizendo que é dirigida por esta CI, a nomear por despacho do Ministro da Saúde (artigo 2.º).

Ora, o n.º 5 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 323/89 dispõe que a criação de cargos dirigentes diversos dos que são enunciados no n.º 2 será feita no diploma orgânico dos respectivos serviços ou organismos, «no qual será expressamente referida a equiparação».

Também o Decreto-Lei n.º 413/71, de 27 de Setembro, diploma orgânico do MS, prevê no artigo 85.º a constituição de comissões instaladoras de serviços ou estabelecimentos sob sua jurisdição e limita-se a referir tão-só e apenas as remunerações dos seus componentes que, por despacho do MS com o acordo do Ministério das Finanças, são fixadas e não também a sua equiparação a cargos dirigentes.

Ao contrário do que o recorrente alega a sua tese não sai reforçada com o disposto no n.º 3 do artigo 82.º deste Decreto-Lei n.º 413/71, já que ele contém uma disposição especial quanto aos serviços do MS e não respeita a um organismo dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira (artigo 1.º do Decreto do Governo n.º 20-A/87), como é caso do CT, além de que apenas estatui que o despacho de admissão de pessoal estabelecerá a competente remuneração. Também aqui se está a legislar no campo dos vencimentos e não também quanto a cargos ou categorias funcionais.

Resulta do exposto que o despacho impugnado está em conformidade com as disposições legais aplicáveis e por isso correctamente foi indeferida a pretensão do recorrente de ser equiparado a director de serviços, para todos os efeitos legais, já que enquanto esteve a exercer as funções de vogal da CI do CT apenas esteve equiparado àquele cargo para efeitos de remunerações, como resulta do despacho de 15 de Julho de 1988.

Nestes termos e tudo considerando, nega-se provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 20 000$ e a procuradoria em 10 000$.

Lisboa, 21 de Janeiro de 1993. — *João Rolando Queiroga Chaves* (relator) — *José Maria Gonçalves Pereira — António José Ribeiro da Cunha.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 21 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Partido político com direito a subvenção. Perde-a se todos os seus deputados passarem a independentes.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A subvenção a que se refere o n.º 1 do artigo 63.º da Lei Orgânica da Assembleia da República exige como requisito que o partido político tenha representação na Assembleia.

2 — Tendo os deputados do Partido «Os Verdes» passado a independentes deixou de ter essa representação, o que implica a perda da subvenção.

3 — Tendo um dos deputados independentes sido substituído por um deputado inscrito no partido, passou o partido «Os Verdes», a ter direito a uma subvenção proporcional ao número de votos correspondente à eleição do deputado.

Recurso n.º 30 134, em que são recorrente o Partido Ecologista «Os Verdes» e recorrido o Presidente da Assembleia da República. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Folque Gouveia.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

O Partido Ecologista «Os Verdes», partido político, titular do cartão de identificação de pessoa colectiva n.º 502138734, com sede na Avenida da Torre de Belém, n.º 8-A, interpôs recurso contencioso de anulação dos despachos do Sr. Presidente da Assembleia da República de 18 de Fevereiro de 1990 e de 13 de Setembro de 1990, que decidiram, respectivamente, que o ora recorrente perdeu o direito à subvenção prevista no artigo 63.º da Lei Orgânica da Assembleia da República (LOAR) e, relativamente ao subsídio do ano de 1991,

por ter deixado de ter representação parlamentar, mas porque após Agosto de 1991 passou a ter um deputado, mandou que se processasse a seu favor um subsídio proporcional ao tempo em que assim estiver representado.

Alegou na petição:

«A LOAR distinguiu no seu artigo 63.º a subvenção devida aos grupos parlamentares, em função do número de mandatos, da subvenção devida aos partidos que hajam concorrido ao acto eleitoral em função do número de votos;

O objectivo destas subvenções é diferente, porquanto a subvenção ao grupo parlamentar vem ao encontro da necessidade de assegurar as condições de trabalho dos deputados eleitos, enquanto a subvenção ao partido permite a este o desenvolvimento da sua actividade, contribuindo, deste modo, para a formação e expressão da vontade política do povo;

A subvenção atribuída aos partidos é limitada àqueles que obtiverem representação parlamentar, visando a lei compensar aqueles partidos pela relevância que tiveram na formação e expressão da vontade popular;

Logo o sentido da expressão «representadas na Assembleia da República» só pode ser esse, sendo totalmente irrelevantes as vicissitudes que venham a suceder à representação parlamentar do partido, como é o caso da passagem dos seus deputados à situação de independentes, a qual nada tem a ver com o eleitorado, nem exprime qualquer alteração da vontade popular, tal como resultou do acto eleitoral;

A subvenção, assim, é devida e deve ser atribuída em função do número de eleitores e não do número de deputados;

A lei, ao limitar a subvenção aos partidos representados na Assembleia, não quis limitá-la aos partidos com grupos parlamentares, mas sim aos partidos em função do número de votos obtidos;

Quando o partido recorrente, a partir de Agosto de 1991, passou a ter novamente um deputado seu, não independente, na Assembleia, os serviços passaram a abonar-lhe metade da subvenção a que tem direito, quando, em qualquer dos casos, o recorrente tem direito a receber a subvenção completa;

Em face do exposto, os despachos recorridos violaram o artigo 63.º da LOAR.»

A autoridade recorrida respondeu, dizendo:

«O artigo 63.º da LOAR exige como pressuposto para a atribuição da subvenção nela prevista, que os partidos estejam representados na Assembleia da República.

Esta representação implica que os deputados ajam em nome e por conta do partido a que pertencem, sendo incompatível com a qualidade de deputados independentes.

O Partido Ecologista «Os Verdes», na medida em que os seus deputados passaram a independentes, ficou sem ter direito à subvenção referida, somente lhe cabendo a parte dela correspondente ao tempo em que esteve ou estiver representado.

Os despachos presidenciais recorridos não violaram, assim, o artigo 63.º, n.º 1, da LOAR.»

Em alegação do recurso o partido recorrente enuncia as seguintes conclusões:

«I — A subvenção prevista no artigo 63.º, n.º 1, da LOAR representa uma consagração e um reconhecimento do papel decisivo desempenhado pelos partidos políticos no nosso sistema político constitucional.

II — A lei restringe, todavia, a atribuição dessa subvenção, aos partidos políticos que obtiveram, em função dos respectivos resultados, representação parlamentar — por se considerar que aqueles que a não obtiveram não contribuíram para a formação e a expressão da vontade política do povo, ou, pelo menos, não contribuíram suficientemente.

III — É esse, e só esse, o sentido da expressão «representados na Assembleia da República» constante do artigo 63.º, n.º 1, da LOAR.

IV — As vicissitudes que a representação parlamentar obtida vem a sofrer (e, designadamente, a passagem de deputados a independentes) em nada relevam para atribuição desta subvenção.

V — A subvenção que se reporta à actividade desenvolvida na Assembleia da República é a atribuída aos grupos parlamentares e não a prevista no artigo 63.º, n.º 1, da LOAR, atribuída aos partidos, em função do número de votos obtidos no acto eleitoral.

VI — A não atribuição da subvenção em causa constituiria uma grave ofensa aos direitos dos seus cidadãos eleitores, àqueles cuja vontade política é formada e expressa pelo partido ora recorrente e criaria uma situação de manifesta e ilegal desigualdade entre estes eleitores e os dos outros partidos com representação parlamentar.

VII — Por todo o exposto, se conclui que os despachos recorridos violaram o disposto no artigo 63.º da LOAR.»

No seu douto parecer o Ex.mo Procurador-Geral Adjunto entende que o despacho de 13 de Setembro de 1990, ao atribuir uma subvenção ao Partido «Os Verdes» pelo período em que passou a ter um deputado por substituição de um dos deputados independentes e proporcional ao tempo da substituição, é um acto de execução do despacho de 18 de Fevereiro de 1990 que retirara ao partido a subvenção a que alude o artigo 63.º, n.º 1, da LOAR, por ser sua consequência necessária.

Não constitui pois aquele despacho um acto contenciosamente recorrível, pelo que o recurso nesta parte deve ser rejeitado.

Estabelecendo a lei — artigo 154.º da CRP — que os candidatos são exclusivamente representados pelos partidos políticos, podendo nas listas serem incluídos cidadãos independentes, ou seja, não inscritos neles, não se vê que uma vez estes eleitos não integram a respectiva representação parlamentar.

E, assim, se por hipótese um partido eleger apenas um deputado que se apresente como independente, esse partido considera-se como representado na Assembleia da República.

De outro modo, a entender-se que o deputado independente não é eleito nem representa o partido pelo qual se candidatou, estaria a distorcer-se o princípio da reserva constitucional dos candidatos pelos partidos consignado pelo artigo 154.º da Constituição.

Além de que o cálculo da subvenção estabelecida para os partidos pelo n.º 1 do artigo 63.º da LOAR é determinado por uma quantia em dinheiro equivalente à fracção $^{1}/_{225}$ do salário mínimo nacional por cada voto obtido na eleição.

Todavia, no cômputo dos votos não é possível distinguir aqueles que foram obtidos por independentes, pela linear razão que os votos são atribuídos à lista partidária e não individualmente a cada um dos deputados que a compõem.

Não vê por isso nenhuma razão para calcular a subvenção com referência à existência ou não de deputados independentes na representação parlamentar de cada partido.

E é certo que os deputados independentes podem constituir um agrupamento parlamentar, *ex vi* dos artigos 7.º e 8.º do Regimento, que, por sua vez, poderão perceber uma subvenção.

Por outro lado, como o deputado independente se poderá integrar num grupo parlamentar e como a subvenção a este tem em consideração o número de deputados (n.º 4 do artigo 63.º), já a situação de deputado independente tem relevância para essa subvenção.

Por tudo o que se referiu é de opinião que a expressão «representados na Assembleia da República» deve, segundo a interpretação mais consentânea com a unidade do sistema jurídico, como referindo-se aos partidos que elegeram deputados para a Assembleia da República.

Pelo que conclui que o recurso merece provimento.

Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

Dispõe o artigo 63.º da LOAR:

«1. A cada um dos partidos políticos que hajam concorrido ao acto eleitoral, ainda que em coligação, representados na Assembleia da República, é concedida, nos termos dos números seguintes, uma subvenção anual para a realização dos seus fins próprios, desde que a requeiram ao Presidente da Assembleia da República.

2. A subvenção consiste numa garantia em dinheiro equivalente à fracção $^{1}/_{225}$ do salário mínimo nacional por cada voto obtido na mais recente eleição de deputados à Assembleia da República.

[. . .]

6. As subvenções referidas no presente artigo são pagas em duodécimos por conta das dotações especiais inscritas no orçamento da Assembleia da República.

Temos assim que no n.º 1 se indicam os requisitos para que um partido tenha direito à subvenção aí prescrita.

É necessário pois:

Que o partido político tenha concorrido ao acto eleitoral;

E que esteja representado na Assembleia da República.

Ora, toda a questão do presente recurso gira à volta da interpretação que se dá à expressão partido «representado na Assembleia da República».

Entende o Sr. Presidente dessa Assembleia que essa representação só pode ser uma representação no sentido próprio do conceito, ou seja, implicar que os deputados ajam em nome e por conta do partido a que pertencem, sendo tal representação incompatível com a qualidade de deputados independentes.

Ao contrário opina o recorrente que a subvenção é atribuída aos partidos políticos que obtiveram representação parlamentar, visando a lei compensar esses partidos pela relevância que tiveram na formação e expressão na vontade popular explícita no acto eleitoral, ou, como diz o digno magistrado do Ministério Público, recompensar os partidos que elegeram deputados para a Assembleia da República.

E isto independentemente das vicissitudes que venham a suceder à representação parlamentar como é caso dos seus dois deputados que passarem à situação de independentes, pois tal não exprime qualquer alteração da vontade popular.

Pode justificar-se o financiamento estadual dos partidos, embora associações privadas com estatuto subjectivo de liberdade externa e interna e organização independentes do Estado, dado o seu estatuto para a formação da vontade política.

E há critérios diversos para distinguir os partidos que devem beneficiar das subvenções financeiras.

Um deles é precisamente o da representação parlamentar (Finlândia, Dinamarca, Espanha, Portugal), segundo o qual só os partidos com representação parlamentar podem beneficiar do financiamento público.

Outro critério toma como base, para atribuição das subvenções, o número de votos obtidos, financiando-se os candidatos que tenham obtido uma certa percentagem de votos (Estados Unidos, Canadá, Alemanha).

V. Prof. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional,* pp. 456 e 457.

Neste último caso há um financiamento imediato (pagamento dos custos da campanha eleitoral a quem obtiver uma percentagem mínima de votos).

O que diverge da atribuição de subsídios aos partidos representados no Parlamento, que é feito através de um pagamento estadual mediato, alargado às actividades ordinárias do partido.

Feitas estas observações e atendendo à letra da lei, ao falar-se em representação na Assembleia da República e ainda que a subvenção é anual, temos como certo que o critério da atribuição da subvenção prevista no n.º 1 do artigo 63.º da LOAR aos partidos se estende apenas aos partidos que tenham deputados seus na Assembleia da República e destinados a financiar as suas actividades ordinárias com eco na Assembleia da República.

E afastado está, como pretende o partido recorrente, que a subvenção se destina a premiar o partido que tenha elegido deputados para a Assembleia da República, quando no caso deixou de ter nessa Assembleia deputados seus, que por sua vontade passaram a independentes. E como deputados independentes deixaram de agir em nome e no interesse do partido e que por isso deixaram de o representar na Assembleia.

Verifica-se, é certo, que para o valor da subvenção se atende ao número de votos obtidos pelo partido e que, assim sucedendo, os votos que o eleitorado atribui à lista dos candidatos também abrange os candidatos a deputados que figuraram na lista como independentes.

E sendo assim parece que os deputados que foram eleitos pelo Partido «Os Verdes» e que posteriormente passaram a independentes, uma vez que não perderam o mandato, o que só acontecia se se tivessem inscrito noutro partido [artigo 165.º, n.º 1, alinea *c*), da Constituição], nessa qualidade também justificariam o pagamento da subvenção ao partido que os fez eleger.

Diga-se, por um lado, que uma coisa são os requisitos para a atribuição da subvenção, que não se verificam na situação exposta, e outra o montante da indemnização.

E que por outro lado, que um candidato independente, que aparece integrado na lista de um partido, embora não pertença a esse partido, naturalmente que se sente próximo desse partido, do seu programa, dos seus dirigentes e da sua prática.

O que não acontece com os deputados eleitos pelo partido recorrente, que passaram a deputados independentes mercê do disposto no artigo 8.º do Regimento, mas em que a mudança implicou a quebra ou ruptura do vínculo que ligava esses deputados ao respectivo partido, e o que explica que o partido não continue a receber a subvenção.

E se estes deputados deixam de representar o partido que os fez eleger, tal não colide com a reserva aos partidos da apresentação de candidaturas, uma vez que é permitido a estes integrarem nas suas listas cidadãos não inscritos nos respectivos partidos e que, portanto, estes, quando eleitos, também não agem em seu nome.

Finalmente, dir-se-á, que o despacho de 18 de Setembro de 1990, não sendo um mero acto de execução do despacho de 18 de Fevereiro de 1990, pois definiu uma situação atribuindo um subsídio parcial quando o previsto como normal é anual, nos parece proferido de acordo com a lei.

Na verdade, conforme o n.º 6 do artigo 63.º da LOAR a subvenção é paga em duodécimos, pelo que o partido tem direito a receber por cada mês em que estiver representado por um deputado seu o adequado financiamento, e proporcional ao número de votos que cabe à eleição desse deputado, *ex vi* do n.º 2 do mesmo artigo.

Nestes termos se conclui que o Partido «Os Verdes», enquanto não teve deputados seus com assento na Assembleia da República, não tinha direito à subvenção a que aludem os n.os 1 e 2 do artigo 63.º da LOAR Mas porque passou a estar representado nessa Assembleia por um deputado adquiriu o direito à subvenção proporcional, enquanto tal situação se mantiver.

Em conformidade, nega-se provimento ao recurso.

Custas pelo partido recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 10 000$ e 5000$.

Lisboa, 21 de Janeiro de 1993. — *Augusto Cabral Folque Pereira de Gouveia* (relator) — *José Maria Rodrigues da Silva* — *Rui Vieira Miller Simões.* — Fui presente, *Jorge Manuel Lopes de Sousa.*

Acórdão de 21 de Janeiro de 1993.

Recurso n.º 30 196, em que são recorrente Joaquim Magalhães Pereira e recorrido o conselho directivo do Centro Regional da Segurança Social. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Correia de Lima.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — Por se considerar prejudicado com o despacho do relator, de fls. 372 v.º e 373, que, por falta de pagamento dos preparos iniciais, julgou desertos os recursos jurisdicionais, por si interpostos para este STA, veio o Dr. Joaquim Magalhães Pereira, advogado em causa própria e residente na Rua da Ponte de Pedra, 679, 1.º, Gueifães, 4470 Maia, com os demais sinais dos autos, requerer, tempestivamente, que, sobre tal matéria do despacho, recaísse acórdão.

II — O ora reclamante recorreu dos despachos proferidos no Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) do Porto, pelo Sr. Juiz titular do processo, constantes de fls. 315 v.º, 345 e 345 v.º e 361 dos autos, através dos requerimentos de fls. 316 e 317, 346 e 362.

Tendo tais recursos sido admitidos, foi notificado da distribuição neste STA, por aviso postal, datado de 12 de Dezembro de 1991.

No despacho ora reclamado foram julgados desertos tais recursos, por se considerar que o recorrente e ora reclamante não estava dispensado de efectuar os referidos preparos (nos termos dos artigos 96.º, n.º 1, e 97.º, n.º 3, ambos do Código das Custas Judiciais (CCJ), *ex vi* do artigo 66.º da Tabela de Custas no STA, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 42 150, de 12 de Fevereiro de 1959 e tendo em conta os acórdãos deste STA, constantes de fls. 273 a 277 e 299 e 300], e, por outro lado, porque não os efectuara no prazo legal [artigo 104.º, n.º 1.º, alínea *d*), do CCJ].

III — Contra o assim decidido insurge-se o reclamante, sustentando, em síntese:

A) Está dispensado de efectuar os preparos iniciais relativos aos mencionados recursos jurisdicionais.

Com efeito, pediu a concessão de apoio judiciário na modalidade e alcance de total dispensa de preparos e custas (fls. 225 a 228), o qual lhe foi negado pelo Acórdão desta Secção de 3 de Julho de 1990 (fls. 273 a 277), confirmado e integrado pelo Acórdão da mesma Secção de 6 de Novembro de 1990 (fls. 299 e 300).

Só que tais acórdãos são «juridicamente nulos-inexistentes» (violaram os artigos 1.º a 3.º, 8.º, 9.º, alínea *b*), 13.º, 16.º a 20.º, 26.º, n.º 1, 59.º, n.º 1, alínea *e*), 63.º, n.os 1, 4 e 5, 205.º, n.º 2, 206.º, 207.º, 266.º, 268.º, n.º 5, 277.º, n.º 1, 282.º, n.º 3, e 288.º, alíneas *d*) e *e*) da Constituição da República Portuguesa (CRP); artigos 6.º a 8.º, 10.º, 22.º, n.º 1, e 25.º da DUDH; artigo 9.º do PIDESC; artigos 2.º, 3.º, 14.º, 16.º e 26.º do PIDCP, e artigos 6.º, 13.º e 14.º da CEDH).

Não transitaram e o respectivo poder jurisdicional não se esgotou e sequer não foi exercido.

Não releva seu «não ulterior recurso: inexistência jurídica é sempre nulidade-inexistência jurídica, mesmo que o tribunal a não tenha declarado».

B) Se não estivesse dispensado de os efectuar, não se esgotou ainda o prazo de sete dias, após notificação da falta de os não ter feito, nos termos dos artigos 41.º, n.º II, e 66.º da Tabela das Custas no STA, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 223/83, de 27 de Maio, e artigos 110.º, n.º 1, do CCJ e 253.º do Código de Processo Civil (CPC) e 1.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), pois não foi notificado da falta de os não ter pago.

C) Atento o fundo da causa, alimentos cuja prestação a Segurança Social lhe deve — direitos indisponíveis de interesse e ordem pública — sequer não pode desertar «*ut:* v. g. máxime, Código Civil, artigo 354.º, alínea *b*); CPC, artigos 299.º, n.º 1, 485.º, alínea *c*), e 490.º, n.º 1, II, Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, artigos 18.º, 45.º, 83.º, n.º 2, e Decreto n.º 45 266, de 23 de Setembro de 1963, artigo 30.º».

IV — Decidindo:

Aos tribunais compete administrar a justiça, neles se incluindo os tribunais administrativos, dos quais o STA é o órgão hierarquicamente superior (artigos 205.º, 211.º e 214.º da CRP).

Compete à Secção de Contencioso Administrativo do STA conhecer dos recursos das decisões dos tribunais administrativos [artigos 3.º e 26.º, n.º 1, alínea *a*), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais].

O julgamento compete ao relator e a dois outros juízes, sem prejuízo das decisões que caibam àquele, sujeitas a reclamação para a conferência (artigos 27.º, n.º 3, da LPTA e 9.º e 111.º da LPTA).

Aos tribunais administrativos compete decidir dos pedidos de apoio judiciário em processos da sua competência (artigos 116.º da LPTA e 16.º, 29.º e 41.º do Decreto-Lei n.º 387-B/89, de 29 de Dezembro).

No caso, por Acórdão desta Secção de 3 de Julho de 1990 (fls. 273 a 279), foi, entre outras decisões nele contidas, negado provimento ao recurso interposto pelo ora reclamante e confirmada a decisão do Sr. Juiz do TAC, que, nestes autos de recurso contencioso, indeferira o pedido feito pelo ora reclamante no sentido de lhe ser concedido apoio judiciário com dispensa total de preparos e custas.

Na sequência do requerimento do recorrente de fls. 289 a 294, por Acórdão de 6 de Novembro de 1990, de fls. 299 e 300, e no que respeita ao pedido de apoio judiciário, decidiu esta Secção do STA não tomar conhecimento do mesmo, por, em síntese, «considerar transitado e julgado o acórdão de fls. 273-277, de harmonia com o disposto no artigo 677.º do CPC [. . .]», uma vez que, por aquele requerimento, o recorrente não tinha reclamado do citado acórdão para rectificação de erros materiais, para suprimento de nulidades nele eventualmente compreendidas, para esclarecimento de eventuais obscuridades ou ambiguidades, ou para a sua reforma quanto a custas e multa, antes «tendo como objectivo a reforma do aludido acórdão, por se considerar inquinado de vício substancial ou de erro de julgamento, o que só é susceptível de se lograr pela via do recurso, que não foi interposto, por inadmissível».

Deste acórdão foi o recorrente notificado, sendo o registo datado de 7 de Novembro de 1990.

No prazo legal de cinco dias, apresentou requerimento, que refere corresponder ao de fls. 319 e 320, onde, sustentando a inexistência jurídica da decisão contida no Acórdão de 3 de Julho de 1990, nomeadamente na parte em que confirmou o indeferimento do pedido de apoio judiciário, pediu fossem «sanados os aludidos vícios (inconstitucionalidades) causa das (nulidades) inexistências jurídicas, sobreditamente arguidas, e se sigam os demais e ulteriores termos legais».

Sobre esse requerimento e outros que se lhe seguiram apenas recaíram despachos do Ex.mo Relator (fls. 305 e 321 a 339), que, por desnecessário, como se verá, nos dispensamos de aqui transcrever e analisar.

Do exposto resulta, manifestamente, que nos referidos acórdãos foi exercido o poder jurisdicional do STA por intermédio da 1.ª Secção ou Secção de Contencioso Administrativo.

O princípio da legalidade na função jurisdicional integra a sua fase processual ou adjectiva, enquanto se encontram pré-fixados e regulamentados os termos em que a mesma se desenvolve.

As sentenças ou acórdãos dos tribunais que decidam a causa principal ou incidente desta traduzem o exercício da função jurisdicional (artigo 156.º do CPC).

Inexiste uma sentença ou acórdão de tribunal colectivo, quando não provenham de pessoa ou pessoas investidas de poder jurisdicional, quando seja acto emitido a favor de ou contra pessoas fictícias ou imaginárias, quando tal acto não contenha decisão ou contenha uma decisão incapaz de produzir efeitos jurídicos (por ter conteúdo incerto, sendo de todo impossível atribuir à decisão qualquer sentido) (cf. A. Reis, *Código Anotado,* v, pp. 113 e segs.; A. Varela, *Manual de Processo Civil,* 1984, p. 668, nota 3).

Os Acórdãos de 3 de Julho de 1990 e de 6 de Novembro de 1990, acima referidos, não integram nenhuma dessas situações e, assim, não são juridicamente inexistentes.

Sendo existentes, tais acórdãos, como ensina A. Reis, in *ob. cit.,* p. 122, só podem ser imputados vícios de construção ou formação, também chamados de actividade, eventualmente conducentes à sua nulidade; e vícios ou erros de julgamento, que tornam a sentença injusta.

Contudo, como ensina aquele doutrinador, na esteira de Carnelutti, «a sentença nula torna-se válida, logo que transita em julgado. Porquê? Porque o facto do trânsito em julgado, ou se tenha esgotado os recursos admissíveis, ou a parte vencida se tenha abstido de recorrer, é a demonstração de que a sentença, apesar de nula, é justa; e não faria sentido que o prurido de corrigir nulidades fosse até ao ponto de inutilizar uma sentença conforme à justiça».

Ora, entre nós, a lei sujeita a arguição as nulidades das decisões e acórdãos dos tribunais superiores: por reclamação, no prazo geral de cinco dias, perante o tribunal que proferiu a decisão, se esta não admitir recurso ordinário; ou como fundamento de recurso, no caso contrário (artigo 668.º, n.º 3, 716.º, 732.º e 153.º, todos do CPC).

Mas enumera-as taxativamente (artigo 668.º, n.º 1.º, ibidem), nelas não incluindo o chamado erro de julgamento, a injustiça da decisão, a não conformidade dela como direito substantivo aplicável.

Por outro lado, a decisão transita em julgado, nos termos do disposto no artigo 677.º do CPC, logo que não seja susceptível de recurso ordinário ou de reclamação por nulidades ou obscuridade ou para reforma quanto a custas.

E, transitada em julgado a decisão, torna-se imodificável, prevalecendo mesmo em relação a outra posterior que seja contraditória com ela (artigos 671.º e 675.º, ambos do CPC).

Ora, no caso, após a notificação do Acórdão de 6 de Novembro de 1990, o ora reclamante, no prazo legal de cinco dias, não arguiu nenhuma das nulidades previstas no artigo 668.º, n.º 1, do CPC, nem procedeu a qualquer outra das reclamações previstas nos artigos 669.º desse diploma, continuando apenas a imputar ao Acórdão de 3 de Julho de 1990, erro de julgamento, por invocada violação de preceitos de direito substantivo e constitucional, o que não era passível de reclamação, mas antes de recurso, aliás não interposto, como ele próprio reconhece.

Assim, não pode deixar de se concluir que os Acórdãos de 3 de Julho de 1990 e de 6 de Novembro de 1990 transitaram em julgado, razão por que, com a garantia da imodificabilidade, ficou decidido o indeferimento do pedido do recorrente e ora reclamante de concessão de apoio judiciário na modalidade de dispensa total de preparos e pagamento de custas nos presentes autos de recurso contencioso.

Desta feita, por via do trânsito em julgado tornou-se inaplicável ao caso o disposto na alínea *a*) do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro, irrelevando para o efeito as razões invocadas pelo reclamante e referidas em supra III-*C*), não estando o recorrente dispensado do pagamento dos preparos legalmente exigidos.

Não obstante, o despacho do relator, objecto da presente reclamação, não pode subsistir.

Na verdade, se é certo que, tal como se refere nesse despacho, em recurso jurisdicional, o preparo inicial tem de ser efectuado no

prazo de sete dias a contar da notificação da distribuição do recurso neste STA (artigos 27.º do Regulamento do STA, 41.º da Tabela de Custas no STA, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 42 150, de 12 de Fevereiro de 1959 e 96.º, n.º 1, 97.º, n.º 3, e 104.º, n.º 1, alínea *d*), estes do CCJ, *ex vi* do artigo 66.º da referida Tabela de Custas no STA) e ainda que, no caso em apreço, o recorrente foi notificado da distribuição dos recursos neste STA, conforme resulta de fl. 371, não é menos certo que na falta de preparo inicial, dentro desse prazo, o interessado será notificado, por registo postal, tenha ou não domicílio na sede do tribunal, para, em igual prazo de sete dias, efectuar o preparo em dobro (artigo 41.º, segunda parte, da referida Tabela de Custas, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 223/83, de 27 de Maio, com referência ao artigo 28.º do Regulamento do STA e em conjugação com o disposto nos artigos 1.º e 10.º; n.º 3, ambos da LPTA, e também com os artigos 253.º e 255.º, ambos do CPC, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 242/85, de 9 de Julho e artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 121/76, de 11 de Fevereiro, em paralelismo com o que se prescreve no artigo 110.º, n.º 1, do CCJ).

Ora, no caso vertente, embora resulte dos autos a falta de pagamento do preparo no prazo inicial de sete dias, o que o recorrente aceita não ter efectuado, este não foi notificado para pagamento do preparo em dobro, em igual prazo de sete dias, a contar de tal notificação.

E, nos termos do disposto no artigo 29.º do Regulamento do STA, o recurso será julgado deserto somente se o preparo inicial não for efectuado, decorridos que sejam um e outro dos prazos referidos de sete dias cada.

Nestes termos e apenas pelos fundamentos expostos, acordam em deferir a reclamação, revogando o despacho reclamado e ordenando que a secretaria proceda à notificação do recorrente para, no prazo de sete dias, a contar dessa notificação, efectuar por cada um dos recursos jurisdicionais por si interpostos e acima referidos, o respectivo preparo inicial, em dobro.

Sem custas.

Lisboa, 21 de Janeiro de 1993. — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* — *António Arlindo Payan Teixeira Martins.* — Fui presente, *Jorge Manuel de Sousa.*

Acórdão de 21 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Direito de reversão. Lei aplicável ao pedido de reversão.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Haver ou não direito à reversão de bens expropriados depende da lei a autorizar ou não, no momento em que aquele direito é exercido.

2 — Assim, embora o bem tinha sido expropriado na vigência da Lei n.º 2030, que consagra dentro de certos limites o direito à reversão, não existe direito à mesma tendo sido o pedido formulado na plena vigência do Código das Expropriações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de Dezembro, dado o disposto no seu artigo 7.º e a entidade expropriante ser ente público.

Recurso n.º 30 230-Z, em que são recorrentes Dolores Custódia Gonçalves da Silva Patrício e outra e recorrido o Primeiro-Ministro. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Payan Martins.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Dolores Custódia Gonçalves da Silva Patrício, casada, residente na Estrada da Costa do Norte, lote H, 3.º, direito-frente, em Sines e Maria Luísa Gonçalves Pereira Correia, casada, residente na Rua de Luís de Camões, 2, 1.º-C, em Sines, vieram impugnar o despacho de 3 de Outubro de 1991 do Sr. Primeiro-Ministro, que indeferiu o pedido de reversão que tinham formulado relativamente a um prédio rústico que foi propriedade do pai de ambas, sito na freguesia de Santo André, concelho de Santiago de Cacém, descrito na respectiva Conservatória do Registo Predial sob o n.º 11 901, a fl. 138 do livro B-34, inscrito na matriz predial rústico sob o artigo 35.º da Secção A e que por expropriado por utilidade pública a favor do Gabinete da Área de Sines (GAS), por sentença de 9 de Novembro de 1974, arguindo-o de estar inquinado dos vícios de violação de lei e de forma, pelo que pede que seja aquele despacho anulado com as legais consequências daí decorrentes.

2 — Nos termos de sua resposta de fls. 38 a 45 dos autos, que se dá por inteiramente reproduzida, a entidade recorrida, afirmando a estrita legalidade do acto impugnado, manifesta a estrita legalidade do acto impugnado, manifesta-se no sentido do improvimento do recurso.

3 — Na sua alegação as recorrentes reafirmaram as posições assumidas na petição do presente recurso. Formularam as seguintes Conclusões:

«*a*) Por decisão judicial de 1975, transitada em 1977, foi expropriado pelo GAS às recorrentes um prédio rústico denominado «Cancela da Cerca das Figueiras», com 9,6 ha, sito na freguesia de Santo André, concelho de Santiago de Cacém;

b) A esse prédio rústico nunca foi dado o destino de utilidade pública que fundamentou a expropriação;

c) Em 26 de Fevereiro de 1990, as ora recorrentes requereram ao Sr. Primeiro-Ministro a reversão desse prédio rústico, tendo aquele, em 3 de Outubro de 1991, proferido o acto recorrido — fl. 9 —, que indeferiu a reversão;

d) O acto recorrido carece de fundamentação, ou tem fundamentação obscura, porque dizer que 'subsiste o fim de interesse público', ou acrescentar que 'os prédios vieram a ser afectos a fim de inequívoca utilidade publica', é nada esclarecer em concreto;

e) O acto recorrido viola portanto o artigo 268.º, n.º 3, da Constituição e o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho;

f) Acresce que o acto recorrido declara que inexiste neste caso direito de reversão para o cidadão privado nos termos do artigo 7.º do Código de Expropriações (CE) de 1976;

g) Ora, o direito à propriedade privada é um direito fundamental, reconhecido na Constituição, pelo que o direito de reversão, seu corolário natural, está ínsito na norma constitucional;

h) Não decidindo assim o acto recorrido violou os artigos 17.º, 18.º, n.º 1, 62.º e 266.º da Constituição, além do artigo 8.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH);

i) O novo CE prevê, no seu artigo 5.º, no seguimento da norma constitucional, o direito de reversão do cidadão privado, aplicável a todos os casos de expropriação cuja adjudicação não tenha ocorrido há mais de 20 anos;

j) Esta aclaração, ou precisão, trazida pelo novo CE, não pode ser ignorada na decisão a proferir no presente recurso, no cumprimento dos artigos 62.º da Constituição e 663.º, n.º 1, última parte, do Código de Processo Civil (CPC);

h) Nos termos expostos, deve o recurso ser julgado procedente, com todas consequências legais.»

4 — Contra-alegando, a entidade recorrida mantém a posição defendida na sua resposta — improvimento do recurso —, formulando as Conclusões que seguem:

«1.ª A fundamentação do acto deve consistir na sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão (n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho);

2.ª O despacho recorrido expressa de forma rescrita, clara e consequente, a motivação de facto e de direito da decisão, de acordo com a norma citada;

3.ª Inexiste, pois, o pretenso vício de forma, por falta ou insuficiência de fundamentação;

4.ª O pedido e a decisão, objectivaram-se no domínio do antigo CE, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 854/76, de 11 de Dezembro;

5.ª Ao abrigo daquele diploma, não assiste às recorrentes o direito de reversão;

6.ª A decisão que se conformou estritamente com a lei vigente, não a violou;

7.ª O Tribunal Constitucional nunca se pronunciou pela inconstitucionalidade das normas aplicáveis e aplicadas; assim,

8.ª Improcede o invocado vício de violação das normas constitucionais.»

5 — O Ex.mo Magistrado do Ministério Público exarou o douto parecer seguinte:

«Nos termos e com os fundamentos da resposta e alegações da autoridade recorrida, entendemos que o recurso não merece provimento.

A legalidade do acto recorrido afere-se face à lei vigente na data de sua prolação, portanto, face ao artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de Dezembro.

As referências à lei posterior são pois irrelevantes.

Ora, como se diz no despacho recorrido, o recorrente estava a pretender fazer valer um direito de reversão que a lei lhe não conhecia. Balizando-se por princípios de legalidade outra não podia ser a decisão contida no despacho recorrido, que se funda essencialmente na inexistência daquele direito na esfera jurídica do requerente.

Quanto à violação de normas constitucionais que protegem e garantem o direito de propriedade privada, não pode tal violação ocorrer, porquanto o recorrente não estava a fazer valer um direito de propriedade que perdera aquando da expropriação, mas um direito de reversão a que aquelas normas se não referem e que não tinha também.

Termos em que somos de parecer que o recurso não merece provimento (v. Acórdão do STA de 15 de Janeiro de 1991, recurso n.º 25 147).»

6 — Colhidos os *vistos* dos juízes adjuntos, cumpre conhecer e decidir.

6.1 — Conhecendo.

Dos autos resultam provados os seguintes factos:

I) As ora recorrentes Dolores Custódia e Maria Luísa Gonçalves, são filhas de Custódio Luís Gonçalves e Cláudia Pereira (docs. de fls. 31 e 32, que se dão por inteiramente reproduzidos);

II) Aquele Custódio Luís, pai das ora recorrentes, faleceu em 29 de Agosto de 1965 (doc. de fl. 30, que se dá por inteiramente reproduzida);

III) O prédio rústico, com a área de 9,6 ha, descrito na Conservatória do Registo Predial de Santiago do Cacém, com a área de 9,6 ha, descrito na respectiva Conservatória do Registo Predial sob o n.º 1191, a fls. 138 do livro B-34, inscrito na matriz predial rústica sob o n.º 35 da secção A, que integrava o acervo hereditário do falecido pai das ora recorrentes, foi, mediante expropriação por utilidade pública, adjudicado ao GAS (docs. de fls. 11 a 15 v.º dos autos, que se dão por inteiramente reproduzidos);

IV) Em requerimento dirigido ao Sr. Primeiro-Ministro, sem data, as ora recorrentes requerem, alegando direito de reversão, que o prédio aludido no precedente item reverta ao seu património (docs. de fls. 11 a 15 v.º dos autos, que se dão por inteiramente reproduzido;

V) Sobre esse requerimento recaiu o despacho de 3 de Outubro de 1991 do Sr. Primeiro Ministro — ora sob impugnação —, que se transcreve:

«Considerando a orientação pacífica do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (PGR) constante, nomeadamente, dos pareceres n.os 39/59, de 14 de Maio de 1959, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 90, e 102/77, de 7 de Dezembro, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 280, a pp. 161 e segs., nos termos da qual o direito de reversão sobre bens expropriados é regulado pela lei vigente à data do respectivo exercício;

Considerando que a lei aplicável ao pedido é o CE, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de Dezembro, e que a entidade expropriante é uma entidade de direito público, inexistindo neste caso direito de reversão nos termos do artigo 7.º daquele Código;

Considerando que subsiste o fim de interesse público, porquanto os prédios em causa vieram a ser afectos a fins de inequívoca utilidade pública, indefere-se o requerido por Dolores Custódia Gonçalves da Silva Patrício e Maria Luísa Gonçalves Pereira Correia quanto à reversão do prédio rústico sito na freguesia de Santo André, inscrito na matriz rústica respectiva sob o artigo 35.º, secção A e descrito na Conservatória do Registo Predial de Santiago do Cacém sob o n.º 1190, a fl. 138 do livro B-34» (doc. de fl. 9 dos autos).

VI) Este despacho foi remetido, por cópia, às recorrentes, em carta expedida em 17 de Outubro de 1991 (docs. de fls. 8 a 10, que se dão por inteiramente reproduzidos).

Nenhum outro facto se provou.

6.2 — Decidindo.

6.2.1 — Não tendo as recorrentes indicado ordem de precedência no conhecimento dos vícios imputados ao acto recorrido de harmonia com o disposto no artigo 57.º, n.º 2, alíneas *a*) e *b*), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, tendo-se em consideração uma mais estável e eficaz tutela dos interesses ofendidos, conhecer-se-á em primeiro lugar dos vícios de violação de lei assacados àquele acto e só na hipótese de improcederem se conhecerá do vício de forma de que também se diz estar inquinado.

6.2.2 — Do direito à reversão.

Sendo as recorrentes coproprietárias de um prédio rústico sito na freguesia de Santo André, concelho de Santiago do Cacém, com a área de 9,6 ha, descrito na respectiva Conservatória do Registo Predial, sob o n.º 11 901, a fl. 138 do livro B-34 e inscrito na matriz predial rústica sob o artigo 35.º da secção A, o qual lhe adveio por herança aberta com o falecimento do pai daquelas ocorrido em 29 de Agosto de 1965 — cf. n.os I e III da matéria de facto —, veio o dito prédio a ser-lhes expropriado por utilidade pública urgente pelo GAS, ao abrigo do disposto nos artigos 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 270/71, de 19 de Junho, tendo aquele Gabinete entrado na posse da propriedade em 9 de Novembro de 1974, em consequência de sentença daquela data, transitada em dia impreciso de 1977 [conclusão *a*) da alegação do recurso].

Com fundamento em não ter sido dado o destino que determinara a utilidade pública da sua expropriação, as ora recorrentes em requerimento de 26 de Fevereiro de 1990, requereram ao Sr. Primeiro-Ministro a reversão, aos seus patrimónios, daquele prédio rústico [n.º IV da matéria de facto, alínea *c*) das conclusões da alegação].

Tal pretensão foi-lhe indeferida pelo despacho sob recurso, com fundamento em que a lei em vigor na data do pedido não admitia a reversão sendo, como era, a expropriante entidade de direito público e subsistir o fim de interesse público por os prédios em causa terem vindo a ser afectos a fim de inequívoca utilidade pública.

A questão a decidir — no aspecto ora em consideração — consiste em determinar qual a lei aplicável ao direito de reversão invocado pelas recorrentes: se o CE, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de Dezembro; se a Lei n.º 2030, de 22 de Junho, vigente aquando da expropriação.

Vejamos, pois.

No artigo 8.º da Lei n.º 2030 estabelecia-se:

«1 — O expropriado pode obter, salvo o disposto no seu artigo seguinte, a reversão dos bens, mediante restituição do preço recebido:

a) Se a obra cuja necessidade determinou a expropriação não estiver realizada nos prazos inicialmente estabelecidos ou nas prorrogações devidamente autorizadas;

b) Se os bens forem aplicados a fim diverso.

2 — Tratando-se de bens expropriados por iniciativa de entidades particulares, [. . .];

3 — A reversão opera-se por via administrativa.»

E no artigo 9.º estabelecia-se:

«1 — As parcelas que, nos termos da lei, forem declaradas sobrantes poderão ser aplicadas pelo Estado ou autarquias a outros fins de utilidade pública; se o não forem, haverá direito de reversão.

2 — [. . .]»

Por outro lado, no artigo 7.º do CE determina-se:

«1 — Quando a entidade expropriante seja de direito público, não há direito de reversão, salvo se o expropriado for uma autarquia local.

2 — [. . .]

3 — A faculdade de obter a reversão poderá ser exercida dentro do prazo de um ano a contar da verificação do facto originador da reversão, independentemente da data em que o interessado dele tem conhecimento.

4 — Não haverá direito de reversão quando por lei ou por contrato os bens deverem ser integrados no domínio público do Estado ou das autarquias ou ainda quando lhe for dado outro destino de utilidade pública.

5 — [. . .].

6 — [. . .].»

Sem haver que tomar posição concreta sobre a natureza jurídica essencial do direito de reversão, deve ter-se presente que a aquisição de bens através da expropriação se opera necessariamente por via de autoridade, produzindo-se uma definitiva apropriação por aquisição originária e não derivada, dela nescendo para o expropriante poderes funcionais [cf. Fernando Alves Correia, in *Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública*, p. 162 e segs.; pareceres n.os 96/60 e 102/77, da PGR, *in*, respectivamente, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.os 102, p. 236 e segs. e 280, pp. 261 e segs.].

E como também se acentua no primeiro daqueles pareceres, no âmbito da lei administrativa, há faculdades ou poderes, para além das simples expectativas, que estão sob a alçada da lei posterior.

Ora, como em *Lições de Direito Administrativo*, vol. I, p. 200, refere o Prof. Rodrigues Queiró: «São também reguladas pelas normas sucessivamente editadas as situações, capacidades, competências, *poderes* directa e imediatamente derivados da lei.

Estão à mercê de todas as inovações legislativas porque, sendo formas de dar tradução ao interesse público, se presume que a lei nova o tutela melhor do que a lei anterior.

Não é invocável qualquer direito adquirido para evitar que uma lei que regule de novo situações daquele tipo se lhes aplique imediatamente.O interesse público requer uma disciplina uniforme de todas essas situações, *sem* atenção pelo momento em que surgiram».

E o Prof. Pires de Lima, em *Noções Fundamentais de Direito Civil*, vol. I, p. 168, escreveu:

«Aliás, mesmo no domínio do direito privado, uma autorizada corrente sustenta que as leis definidoras do conteúdo dos direitos reais são de aplicação imediata visto terem, como pressuposto, não um facto passado, mas um estado de coisas actual.

E se é muito duvidoso que ao direito de reversão, como poder funcional, se possa atribuir a natureza de um verdadeiro direito real, a verdade, porém, é que não se deverá deixar de reconhecer que a aludida característica básica de poder funcional solicita com maior acuidade a imediata aplicação da lei nova».

Portanto, é pacífico afirmar-se, tal como se escreveu no citado parecer n.º 102/77, que: «O direito de reversão sobre bens expropriados é regulado pela lei vigente à data do respectivo exercício» [cf. como expoentes de orientação constante os pareceres da PGR n.os 39/59, de 14 de Maio, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 90, p. 365 e 1/60, de 25 Fevereiro de 1960, in *Boletim do Ministério da Justiça*].

Sendo indiscutido que através da expropriação se opera uma aquisição originária de bens e que depois dela a propriedade se integra definitivamente no património da pessoa colectiva de direito público que a operou, para fins de utilidade pública — cf. n.º 3 do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 71/76, de 27 de Fevereiro — paga que foi ao

expropriado a indemnização reputada justa, mesmo que em consequência de decisão judicial, ante a cada vez mais acentuada função social da propriedade, efectivamente não pode deixar de concluir-se que o direito à reversão não é como que condição resolutiva implícita onerando a alienação expropriativa, mas, antes, que esse direito só surge posteriormente e na medida e com os condicionalismos que a lei então vigente o permitir. Ou seja, no momento da expropriação, o expropriado não tem garantido o direito à reversão de bens.

Consequentemente e atentando-se que o requerimento em que as ora recorrentes pediam a reversão do bem expropriado é de 26 de Fevereiro de 1990, a lei aplicável — e para o determinar é que se fez tudo o que antecede, embora as recorrentes na alegação tenham abandonado a tese da subjectivação do direito à reversão no momento da expropriação, ocorrida em 9 de Novembro de 1974 — é o CE, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de Novembro.

Constituindo, porém, a entidade expropriante uma entidade de direito público, conforme resulta do artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 270/71, de 19 de Junho, e não sendo, obviamente, os expropriados autarquia local, não têm as recorrentes direito à reversão do bem expropriado, como estatuído no n.º 1, do artigo 7.º do CE.

Nesta prespectiva, o despacho impugnado não violou o artigo 7.º, n.º 1, do CE.

6.2.3 — Da «inconstitucionalidade do acto recorrido» (*sic*).

Como é corrente e sem discussão, apenas as normas legais e não os actos, podem ser inconstitucionais.

O que as recorrentes querem dizer é que o acto *sub judice*, ao não reconhecer, em função do disposto no n.º 1 do artigo 7.º do CE, o direito de reversão sobre o bem àquelas expropriado, ofendeu o direito de propriedade destas, nas vertentes configuradas nos artigos 17.º, 18.º, n.º 1, 62.º e 266.º da Constituição da República e artigo 8.º da DUDH.

Numa primeira abordagem, dir-se-á que o acto recorrido não ofendeu nem podia ofender qualquer *direito de propriedade*, e como assim as normas constitucionais atrás citadas e o artigo 8.º da DUDH, pela simples mas decisiva razão de, na data em que o requerimento de reversão foi formulado, as recorrentes não terem qualquer direito de propriedade sobre o bem expropriado, que na data da expropriação — 9 de Novembro de 1974 — passou a ser de propriedade plena do expropriante GAS.

E isto chegaria, numa certa perspectiva.

Mas porque a inconstitucionalidade das normas legais é de conhecimento oficioso e os tribunais devem recusar, naquela hipótese, sua aplicação, como resulta do n.º 3 do artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), dir-se-á o que segue.

No artigo 62.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece-se que: «A todos é garantido o direito à propriedade e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição», e no n.º 2 refere-se que: «A requisição e a expropriação por utilidade pública só podem ser efectuadas com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização» (texto da Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho), enquanto no artigo 18.º, n.º 2, se diz que: «A lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos».

Não está em causa o acto expropriativo, que aliás se firmou há muito na ordem jurídica. Por outro lado e como se referiu já não são as recorrentes proprietárias do bem expropriado, desde o momento da expropriação, mas esta não ofendeu a Constituição nem supervenientemente essa ofensa se verificou. É que, como resulta do próprio n.º 2 do artigo 62.º da CRP, o direito de propriedade — aliás como qualquer outro direito — pode ser restringido ou comprimido, mesmo extinto, mediante requisição ou expropriação por utilidade pública, mediante pagamento de justa indemnização e com base na lei.

Foi isto, precisamente, o que aconteceu.

E não ser reconhecido *direito de reversão*, verificados certos pressupostos, isto não lesa qualquer direito de propriedade, pois os expropriados, realizada a expropriação, perderam ou deixaram de ser titulares do direito de propriedade que tinham sobre o bem expropriado, não lhes sendo lícito sequer invocar a subjectivação a qualquer direito a reversão preexistente, isto é, que lhes assistia no momento da expropriação, por ventura, mas deixou de existir em consequência de regulamentação legal posterior, como se viu (cf. o Acórdão de 15 de Janeiro de 1991, no recurso n.º 25 147, que se seguiu muito de perto).

Não está pois inquinado de inconstitucionalidade o artigo 7.º, n.º 1, do CE, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 845/75, de 11 de Dezembro, nem o acto recorrido que nele se baseou, violou, por esse motivo, os artigos 17.º, 18.º, n.º 1, 62.º e 266.º da CRP ou qualquer outro ou o artigo 8.º da DUDH.

6.2.4 — Da aplicação da lei no tempo.

Sustentam as recorrentes seja conhecida a situação das recorrentes à luz do artigo 5.º do CE, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 438/91, de 9 de Novembro, que reconhece aos expropriados privados a titularidade do direito de reversão, fazendo para tanto apelo ao disposto no artigo 62.º da CRP e no artigo 663.º, n.º 1, última parte, do CPC.

Não tem qualquer fundamento esta pretensão das recorrentes.

Efectivamente, como se dispõe no artigo 6.º do ETAF: «Salvo disposição em contrário, os recursos contenciosos são de mera legalidade e têm por objecto a declaração da invalidade ou anulação dos actos recorridos.

Portanto, nos recursos contenciosos, salvo disposição legal em contrário, que no caso não existe, os tribunais administrativos não dispõem de plena jurisdição, antes tendo que se limitar a analisar se o acto recorrido está de harmonia com as disposições legais com cabimento na regulação da pretensão formulada ou da situação fáctica subjacente resolvida e, na hipótese negativa, declarar a invalidade do acto, que abrange a nulidade ou inexistência jurídica daquele, ou, não sendo o caso, verificar a sua ilegalidade, e anular o mesmo acto.

Sendo assim, *consequência necessária é* que essa análise comparativa, tem de ser feita, como é jurisprudência pacífica, em função da lei — *lato sensu* — vigente no momento da prolação do acto, sendo assim inaplicável em contencioso administrativo o disposto na parte final do n.º 1 do artigo 663.º do CPC, ou seja, fazer reflectir na decisão, nesta vertente, a «situação existente no momento do encerramento da discussão» (cf., por todos, o acórdão citado atrás).

6.2.5 — Da insuficiência de fundamentação do acto recorrido.

Defendem as recorrentes que o acto *sub judice,* porque nele se diz que o «direito de reversão sobre bens expropriados é regulado pela lei vigente à data do respectivo exercício» e, por isso, aquelas,

nessa data, à luz do CE, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de Novembro, não tinham direito de reversão, enquecendo-se o disposto — à data da petição — nos artigos 62.º e 266.º da CRP. Por outro lado, dizem, não há situação de facto que justifique a afirmação conclusiva constante do despacho em causa onde se diz que «subsiste o fim de interesse público, porquanto os prédios em causa vieram a ser afectos a fim de inequívoca utilidade pública.»

Consequentemente, foi violado o disposto nos n.os 2 e 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, o que determina a anulação do despacho contenciosamente impugnado.

Vejamos.

Quanto à omissão, no despacho recorrido, da aferição da situação fáctica subjacente ao dito despacho em função do disposto nos artigos 62.º e 266.º da CRP, isso poderia constituir erro nos pressupostos de direito, que determinaria vício de violação de lei e consequente anulabilidade daquele despacho.

É que, como a jurisprudência corrente afirma, são coisas totalmente diferentes erro nos pressupostos de facto e de direito, outra de fundamentação do acto. Na verdade, falta de fundamentação não há, mesmo que esteja errada. Ora, no despacho em causa apela-se a pareceres da PGR e ao CE então vigente, nomeadamente o seu artigo 7.º, onde se consagra a inexistência de reversão para os particulares, para motivar, no caso em apreço, o indeferimento da pretensão, contrária, das ora recorrentes.

Portanto e neste aspecto inexiste qualquer insuficiência de fundamentação.

Como inexiste quanto às referências no despacho em apreço, ao «fim de interesse público» da expropriação, porque os prédios em causa vieram a ser afectos a fim de inequívoca utilidade pública, sem se explicitar qual foi em concreto esse fim, pelo que tais afirmações não passam de mero juízo conclusivo. Daqui a insuficiência da fundamentação arguida.

Mas não é assim, porque tais expressões são meramente reforçativas ou adjuvantes da fundamentação anteriormente constante do despacho em causa, esta sim relevante, suficiente, clara e consequente, e da qual, inequivocamente, se retira que a pretensão das recorrentes foi indeferida por, face à lei vigente na data da expropriação segundo a qual o pedido das ora recorrentes, conforme doutrina da PGR, de harmonia com o artigo 7.º do CE então em vigor, não existia tal direito. Esta sim, a verdadeira fundamentação do acto recorrido. Tudo o mais é meramente circunstancial, sem qualquer influencia na dita fundamentação.

Logo e por estes motivos, não se verifica, também neste aspecto, insuficiência de fundamentação do acto recorrido.

5 — Nos termos expostos, negam provimento ao recurso.

Custas, solidariamente, pelos recorrentes, fixando-se o imposto de justiça e a procuradoria em, respectivamente, 15 000$ e 10 000$.

Lisboa, 21 de Janeiro de 1993. — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* (relator) — *António Simões Redinha — Augusto Cabral Folque Pereira de Gouveia.*

Acórdão de 21 de Janeiro de 1993.

Recurso n.º 30 616, em que são recorrente Maria da Glória Pereira Alberto e recorridos o Secretário de Estado Adjunto do Ministro das Obras Públicas Transportes e Comunicações e outros. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Payan Martins.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Neste recurso contencioso n.º 30 616, em que é recorrente Maria da Glória Pereira Alberto, primeiro-oficial administrativo do quadro da Obra Social do Ministério das Obras Públicas (OSMOP), residente na Rua de Maria Pimentel Montenegro, 8, 3.º, esquerdo, 1500 Lisboa, e recorrido o Sr. Secretário de Estado Adjunto do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, veio o Ex.mo Magistrado do Ministério Público requerer fosse a ele apensado o recurso n.º 30 624, nos termos do disposto no artigo 39.º, n.º 1, *in fine* e n.º 2, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), dado haver um único processo instrutor e ter sido este recurso interposto em primeiro lugar (requerimento de fl. 54).

Também com os mesmos fundamentos requereu aquele ilustre magistrado fosse apensado a este o recurso n.º 30 617 (requerimento de fl. 71).

2 — Ouvidos o recorrente e os recorridos, não houve qualquer oposição às requeridas apensações.

3 — Tudo visto.

Neste recurso, tal como nos recursos n.os 30 624 e 30 617, verifica-se, através da análise das respectivas petições de recurso, e impugna-se contenciosamente o mesmo despacho do Sr. Secretário de Estado Adjunto do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, de 10 de Fevereiro de 1992, que indeferiu recurso hierárquico interposto do despacho de homologação da lista de classificação final dos candidatos aprovados no concurso interno condicionado de acesso para cinco vagas de oficial administrativo principal do quadro de pessoal da OSMOP, aberto por aviso publicado na *Ordem de Serviço* daquele organismo, de 23 de Outubro de 1992.

Naturalmente, estando em causa no processo administrativo gracioso o mesmo acto, existe apenas um único processo instrutor, que está apensado ao presente recurso, que foi o interposto em primeiro lugar.

Não se verifica nenhum dos obstáculos à apensação previstos no n.º 3 do artigo 38.º da LPTA, por força do disposto na alínea *a*) do n.º 3 do artigo 39.º do mesmo diploma legal e nem o estado dos recursos nem qualquer outra razão especial torna inconveniente a apensação requerida, pelo que se não verifica a situação prevista na alínea *b*) do n.º 3 do artigo 39.º citado, sendo certo que aquela apensação não sofreu oposição de quem quer que fosse.

Assim, de harmonia com o disposto nos n.os 1 e 2, este *in fine* — haver um único processo instrutor do artigo 39.º da LPTA —, determina-se a apensação a este recurso dos processos de recurso contencioso n.os 30 624 e 30 617.

Estes processos devem ser carregados, após baixa na distribuição, ao novo juiz relator, nos termos do n.º 2 do artigo 22.º da LPTA.
Sem custas.

Lisboa, 21 de Janeiro de 1993. — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* (relator) — *António Simões Redinha* — *Augusto Cabral Folque Pereira de Gouveia.* — Fui presente, *Jorge Manuel Lopes de Sousa.*

Acórdão de 21 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Loteamento. Obras. Licenciamento. Nulidade.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Há implícita desconformidade com o parecer da Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, ou sua equivalente, sobre o loteamento, no acto de licenciamento duma obra que não respeita as condições do alvará de loteamento, determinadas por aquele parecer.
2 — Esse acto implícito, se proferido na vigência do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho, é nulo, por força do artigo 14.º, n.º 1, desse diploma.
3 — A nulidade desse acto implícito acarreta a nulidade daquele acto de licenciamento, consequente do primeiro.

Recurso n.º 30 829, em que são recorrentes Marques & Santos, L.da, e outro e recorridos Manuel Ferreira Marques e outros. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Pires Machado.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Marques & Santos, L.da, com sede na Portela, Sacavém, e António Augusto Simenta Mordido, na qualidade de antigo vereador da Câmara Municipal de Loures (CML), autor do acto recorrido contenciosamente, recorrem jurisdicionalmente da sentença proferida no Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, que declarou nulo aquele acto (despacho de 22 de Junho de 1981, que deferiu um projecto de alteração relativo ao imóvel em construção no lote n.º 197 da Urbanização da Portela de Sacavém, na Quinta do Casquilho, em Sacavém, Loures, alteração essa requerida a 25 de Maio do mesmo ano).

Os fundamentos dos recursos estão sintetizados nas conclusões das respectivas alegações.

São eles, quanto à recorrente Marques & Santos, L.da, os seguintes:

1) Do processo consta inevitavelmente a ilegitimidade dos recorridos, por não terem interesse directo e legítimo em recorrer, uma vez que tal corresponderia ao exercício dum direito que se encontra vedado e reputado de abusivo, por decisão jurisdicional;

2) Mais: o facto de os recorridos, desde sempre, terem aceite a construção do prédio dos autos, implicará, desde logo, a sua ilegitimidade processual activa, nos termos do artigo 681.º, n.º 3, do Código de Processo Civil (CPC);

3) Por força do que se conclui nos n.os 1 e 2, a decisão do TAC, de que ora se recorre, viola directamente o artigo 2.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, os artigos 46.º e 47.º do Regulamento do STA, e os artigos 821.º e 827.º do Código Administrativo (CA);

4) A circunstância de, eventualmente, se verificar legitimidade processual activa, não faz anular, nos termos gerais de direito, o respeito pelas normas e princípios gerais de direito adjectivo, que têm por objecto as excepções de caducidade e de prescrição;

5) Não se verificou qualquer violação do artigo 14.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho, uma vez que não se verificou qualquer preterição de qualquer das formalidades legais ali previstas; a decisão recorrida, neste particular, errou na aplicação do direito;

6) A estar ferido de algum vício, o acto do vereador da CML estaria eivado do vício de violação de lei, por não obedecer ao disposto na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril;

7) Acto que é anulável, conforme, inclusivamente, se extrai do artigo 89.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março;

8) Ao considerar a tempestividade do recurso, a sentença recorrida violou directamente o disposto no artigo 828.º do CA.

O vereador recorrido formulou as seguintes conclusões:

1) Os ora recorridos careciam de legitimidade para recorrer do despacho contenciosamente impugnado, de 22 de Junho de 1981, por não terem interesse pessoal, directo e legítimo, na respectiva revogação;

2) O despacho de 22 de Junho de 1981, que licenciou uma construção em desconformidade com o alvará de loteamento, é meramente anulável, por violação do artigo 15.º, n.º 1, alínea *c*), do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril, e não nulo, pois não constitui uma alteração ao alvará de loteamento;

3) O recurso foi interposto fora do prazo previsto no artigo 828.º do CA, pois deu entrada no tribunal mais de três meses após a data do início da execução do acto objecto de recurso.

Os recorridos a que se referem as conclusões dos ora recorrentes são os recorrentes, no recurso contencioso, ou seja: Manuel Ferreira Marques, José da Silva Costa e Guilherme Nunes Coelho, industriais, com domicílio escolhido no mesmo local, em Lisboa; esses mesmos ora recorridos contra-alegaram, concluindo da seguinte forma:

1) Os ora recorridos tinham — e têm — legitimidade para recorrer do acto em questão pois, sendo proprietários do lote n.º 198 da Urbanização da Portela, o seu direito de propriedade foi lesado pela aprovação e licenciamento dum prédio, no lote n.º 197, com mais dois pisos do que o previsto no alvará de loteamento n.º 39 e com janelas abertas a menos de 1,5 m;

2) Os ora recorridos tinham, assim, legitimidade activa, pois são titulares dum interesse directo, pessoal e legítimo da anulação ou declaração da nulidade desse acto lesivo do seu direito de propriedade (v. artigo 268.º, n.º 4, da Constituição);

3) O Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) não importou a extinção do direito de propriedade dos ora recorridos, que pode ser exercido através de execução da sentença administrativa e da justa indemnização (v. artigo 334.º do Código Civil), sendo, aliás, certo que esse aresto não tem força de caso julgado no presente recurso

(artigo 498.º do CPC) e o instituto do abuso do direito nunca poderia ser aplicável à relação jurídico-administrativa em causa;

4) Os ora recorridos não aceitaram o acto *sub judice* pois, por um lado, só tiveram conhecimento do seu autor depois de terem interposto o recurso e, por outro, tal aceitação sempre seria irrelevante, visto que se trata de acto nulo (v. artigo 827.º do CA);

5) A tempestividade do presente recurso é manifesta, pois o acto é nulo, os ora recorridos só tiveram conhecimento do começo da sua execução a partir de Fevereiro de 1982 e o ónus de prova recaía sobre a ora recorrente;

6) Os ora recorridos só tiveram conhecimento da autoridade do acto e da delegação de poderes a partir de 7 de Março de 1983 — data da apresentação da contestação de fls. 30 e segs. —, pelo que o prazo do recurso só se iniciou nessa data;

7) O acto recorrido, ao aprovar a construção dum edifício com 20 pisos no lote 197 da Urbanização da Portela, quando havia parecer desfavorável do GDPRL e o alvará de loteamento n.º 39 apenas previa a construção de 18 pisos, é nulo por força do disposto no artigo 14.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 289/73 e, além disso, sempre teria violado o artigo 15.º, n.º 1, alínea *c*), do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril;

8) Por outro lado, o GDPRL foi extinto em 23 de Junho de 1979, pelo que nunca poderia pronunciar-se sobre a aprovação dum projecto requerida em 25 de Maio de 1981 (v. artigo 49.º do Decreto-Lei n.º 188/79, de 22 de Junho), sendo certo que a alteração do loteamento só podia ser requerida pelo titular do alvará, pelo que os requerentes de fl. 409 careciam de legitimidade e, além disso, não foi respeitado o procedimento fixado na lei (v. artigos 1.º, 2.º, 5.º e segs., 7.º e 12.º do Decreto-Lei n.º 289/73, e artigos 3.º, 9.º, 12.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70).

O Ministério Público, através do seu digno representante neste Supremo Tribunal, deu parecer no sentido do não provimento do recurso, por aderir aos fundamentos da sentença recorrida.

Na verdade e quanto à influência do decidido no STJ, a aceitação, dos ora recorridos, das janelas sobre as suas casas, não implica a aceitação do número de pisos.

Quanto ao fundo da causa, parece-lhe ter havido inobservância do alvará de loteamento, o que envolverá a nulidade do acto contenciosamente recorrido.

A decisão deste recurso, dadas as posições acabadas de expor, implica a *resolução das seguintes questões:* em primeiro lugar, saber se os ora recorridos têm ou mantêm a sua legitimidade para este recurso; caso a tenham, saber se o recurso foi atempadamente interposto, o que estará relacionado com a questão — que também teremos que solucionar — de saber se houve desrespeito do conteúdo do loteamento ou mera infracção às regras do licenciamento de obras.

A matéria de facto dada como provada na sentença recorrida e relevante para a solução das questões acima enunciadas, foi a seguinte:

1) O alvará referente à Urbanização da Portela tem o n.º 39, de 27 de Maio de 1970 e prevê, para o prédio a construir no lote n.º 197, 18 pisos.

2) A 25 de Maio de 1981, foi requerida a aprovação dum projecto de alterações, comportando 4 caves destinadas a estacionamento [. . .] e lojas em rés-do-chão, com galeria, 10 andares para escritórios e outros tantos para habitação.

3) O requerimento referido no n.º 2 foi deferido pelo despacho recorrido, do teor seguinte:

«Defiro o requerido a fl. 409. Na base do parecer do Sr. Consultor Jurídico. Isto é, que o balançamento foi reposto de acordo com o projecto inicial. Paralelamente as alterações solicitadas estão conforme com o disposto pela Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico (DGPU), a fl. 388, ou seja, 10 pisos para habitação e 10 para ocupação.»

Independentemente de outros factos, dados como provados na sentença, que não interessam à decisão das aludidas questões, a essa decisão interessa, ainda, a seguinte factualidade, que os autos comprovam.

4) O despacho referido no n.º 3 foi proferido pelo vereador do pelouro dos Serviços de Edificações Urbanas (licenciamento de obras particulares).

5) Os ora recorridos são comproprietários do lote n.º 198 da Urbanização referida no n.º 1 e do edifício denominado Centro Comercial da Portela (CCP), nesse lote implantado.

6) A recorrente Marques & Santos, L.da, é dona do lote 197 (n.º 1), que confronta, a sul, com o lote n.º 198.

7) Por Acórdão do STJ de 20 de Outubro de 1987, foi julgado improcedente o pedido dos ora recorridos de que a ora recorrente Marques & Santos, L.da, tapasse janelas existentes no prédio construído no lote n.º 197, que davam sobre o referido CCP; a decisão fundamentou-se no facto de os ora recorridos terem conhecimento da existência daquelas janelas e só reagirem quando o prédio estava levantado.

8) A acção em que foi proferido o acórdão mencionado no n.º 7 foi proposta em execução da deliberação da assembleia de condónimos do CCP, realizada a 7 de Julho de 1992.

9) Entre o edifício implantado no lote n.º 197 e o do CCP, dista menos de 1,5 m.

10) A alteração dos condicionamentos constantes do alvará n.º 39, não foi precedida de consulta à DGPU.

É o momento de passarmos à *apreciação jurídica* dos dados acabados de descrever.

Quanto à legitimidade activa, no recurso contencioso, não é ela afectada pela decisão transitada, do STJ, que apenas se pronunciou sobre a pretensão, dos ora recorridos, de que fossem fechadas as janelas do lote n.º 197 que dão para o lote n.º 198. Uma coisa são as janelas, outra a construção de dois andares mais do que os previstos no alvará de loteamento. Nem o objecto material é o mesmo, nem são os mesmos os interesses em jogo, pois que, no caso das janelas, estava em causa o direito de propriedade, do âmbito civilístico, ao passo que o desrespeito do preceituado no alvará envolve ou pode envolver a ofensa de interesses públicos, funcionando o interesse de quem interpõe o recurso contencioso como condição subjectiva para que o tribunal averigue se esse interesse público foi afectado.

E não pode entender-se que é indiferente aos ora recorridos que o prédio, vizinho do seu, tenha 18 ou 20 andares: além da sobrecarga de ocupação da zona, sucede que entre os dois prédios há menos de 1,5 m de distância; aquele aumento de pisos agrava o ensombramento durante parte relevante do dia, para o prédio que lhe fica a sul, o que, além do mais, afecta o valor deste prédio (como é alegado no artigo 15.º da petição).

Por outro lado, não houve aceitação, primeiro porque a simples passividade não significa aceitação, depois porque até nem se sabe quando tiveram os ora recorridos conhecimento de que o prédio do lote n.º 197 ia ser acrescido com dois pisos; aliás, se o acto, recorrido contenciosamente, for nulo — o que adiante apreciaremos — qualquer aceitação terá sido irrelevante.

Os ora recorridos têm, pois, interesse directo, pessoal e legítimo em impugnar contenciosamente o acto administrativo em questão, pelo que têm legitimidade, nos termos do artigo 46.º, n.º 1, do Regulamento do STA, como bem decidiu a sentença recorrida.

Quanto à tempestividade do recurso contencioso, não se mostra que os ora recorridos tenham tido conhecimento do começo de execução mais de três meses (prazo então fixado pelo artigo 828.º do CA) antes da interposição do recurso, ocorrida a 11 de Março de 1982; e só o começo de execução poderia relevar, no presente caso, visto que não se mostra que o acto tenha sido publicado, nem notificado aos ora recorridos.

Para além disso, o recurso não terá tido qualquer dependência de prazo, nos termos do § único do artigo 363.º do CA, então vigente, se o acto recorrido estiver ferido de nulidade, o que, como repetidamente dissemos, iremos apreciar.

E passemos já a essa apreciação.

As circunstâncias a ter, essencialmente, em conta são a de que o alvará de loteamento estabeleceu, para o lote n.º 197, a construção dum edifício com 18 pisos (n.º 1 da matéria de facto), enquanto que o despacho contenciosamente recorrido deu acolhimento a requerimento que pedia, para o aludido lote, a construção dum edifício com uma cave, 10 pisos para escritórios e 10 pisos para habitação (matéria de facto, n.ºs 2 e 3), ou seja, 20 pisos além da cave.

O acto administrativo contenciosamente recorrido consagrou, portanto, uma alteração do que estava estabelecido no alvará de loteamento, sem que, previamente (ou seja, entre a emissão do acto que o alvará documentou e o acto agora em causa) tenha sido ouvida a DGPU (matéria de facto, n.º 10).

Não questionam as partes que tenha havido discrepância entre o conteúdo do referido alvará de loteamento e o acto de licenciamento da alteração em causa; no que divergem é no tratamento jurídico dessa falta de conformidade; assim, para os ora recorridos, houve desrespeito do n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho, enquanto que, para os ora recorrentes, o acto apenas infringe, por aquele motivo, a alínea *c*) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril.

A diferença de consequências poderia ser grande: enquanto que no enquadramento jurídico, em primeiro legal referido, a consequência seria a nulidade do acto contenciosamente recorrido, no segundo seria a da mera anulabilidade.

A questão não é nova, neste Supremo Tribunal, que tem adoptado soluções não coincidentes; pende, até, no pleno da 1.ª Secção um recurso por oposição de julgados, no processo n.º 29 043, por contradição entre o decidido, nesse processo, na Subsecção, a 7 de Abril de 1992, e o que esta decidiu, a 3 de Novembro de 1983, no recurso n.º 17 660. Nesta última decisão foi decidido que um acto naquelas condições é nulo; na primeiramente referida (cronologicamente posterior), foi entendido (e em conformidade decidido) que o vício decorrente daquela desconformidade é o de simples anulabilidade.

Convém assinalar, desde já, que o n.º 1 do artigo 15.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 166/70, em qualquer das suas alíneas, não fixa qualquer grau de ilegalidade das decisões que aprovem pedidos de licença enquadráveis em qualquer das suas várias alíneas; limita-se a dizer que só naqueles casos é possível o indeferimento, delineando, assim, a vinculação do poder da autoridade administrativa, sem tomar posição àcerca da questão de saber se a decisão que aprove um pedido que, por aquelas disposições legais, não deveria ser aprovada, é nula ou anulável.

Assim, um enquadramento não exclui o outro: é possível que um licenciamento viole, simultaneamente, o n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70 (por ser indevidamente deferido) e o n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 289/73 (por não ser ouvida a direcção-geral competente, ou não ser observado o seu parecer).

Portanto, não há que resolver a questão por uma opção pelo enquadramento num ou noutro dos preceitos, mas começando por ver, desde já, se a situação se enquadra na previsão, acabada de citar, do n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 289/73.

Estabelece este preceito a nulidade e nenhum efeito dos actos das câmaras municipais, respeitantes a operações de loteamento, quando não precedidas de audiência da Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, nos casos em que é devida, ou em desconformidade com os seus pareceres, nos casos em que essa audiência é devida.

As competências daquela direcção-geral cabiam à DGPU, à data do acto impugnado contenciosamente.

A audição daquela direcção-geral só era dispensada quando o loteamento se conformasse com plano de urbanização aprovado nos termos do Decreto-Lei n.º 560/71, de 17 de Dezembro, e tivessem sido ouvidos os serviços municipais ou o gabinete técnico da junta distrital.

Não há, nos autos, prova nem alegação de qualquer plano de urbanização naquelas condições, pelo que a audição da direcção-geral era necessária.

O alvará de loteamento titulava a licença e respectivos condicionamentos (artigo 19.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 289/73).

Não pode haver, por isso, qualquer violação juridicamente autónoma dos condicionalismos estabelecidos no alvará, que mais não é do que um título atestador das condições do loteamento. Qualquer discrepância com o conteúdo do alvará, se este for conforme com a licença de loteamento, será, implicitamente, um desrespeito desta licença.

O processo de loteamento e o de licenciamento de obras consagram uma distribuição de poderes para a resolução de questões que digam respeito a entidades diversas, estruturando-se como processos complexos em que se encadeiam actos sequenciais, decorrentes uns dos outros, de atribuições de entidades diversas. Se o acto final de licenciamento não se tiver baseado em acto de qualquer das entidades que a lei obriga a pronunciar-se, estará a pronunciar-se sobre matéria que não lhe competia decidir; o mesmo se dirá do acto final de licenciamento que, embora parta do dado formal de audiência duma dessas entidades e da obtenção da sua resolução sobre o caso, decida em contrário dessa resolução.

Ao fazer isso, a entidade licenciadora está a invadir as atribuições da entidade cuja resolução foi desconsiderada; se assim se não entendesse, fácil seria desconhecer as atribuições dessas outras entidades,

ou degradá-las em competências cuja violação fosse sanada pela falta de impugnação em tempo.

Assim, entendemos que, quando seja necessária, para o loteamento, a audição da entidade referida no n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho, ou sua equivalente, e, ouvida esta e emitido o alvará em conformidade com o seu parecer, a licença de construção seja emitida em desconformidade com esse alvará, na parte em que este consagra a solução determinada por aquele parecer, há um implícito acto, da entidade licenciadora da obra, que não é conforme com o mesmo e referido parecer.

Assim sendo, esse acto implicitamente contido no de licenciamento é nulo, por força do já referido n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho, o que torna nulo o próprio acto de licenciamento.

E assim decidiu, correctamente, a sentença recorrida.

Pelo exposto, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pela recorrente Marques & Santos, L.da, com 30 000$ de taxa de justiça e 15 000$ de procuradoria.

Lisboa, 21 de Janeiro de 1993. — *José Manuel Pires Machado* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira — Ilídio Gaspar Nascimento Costa.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 21 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Prazo do recurso contencioso. Sua contagem. Acto de execução.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A regra de cálculo do prazo fixado em semanas, meses ou anos, estabelecida na alínea c) do artigo 279.º do Código Civil, tem ínsita a que se estabelece na alínea b) do mesmo preceito, não havendo, por isso, que fazer proceder o seu funcionamento da prévia aplicação daquela alínea b).

2 — Tendo só o recorrente-marido intervido no processo de licenciamento de obras, só ele é que tem de ser notificado da decisão tomada pela autarquia.

3 — O despacho que ordena a demolição das obras efectuadas em transgressão é um acto de execução daquele que havia ordenado a reposição na situação primitiva.

Recurso n.º 31 042-Z, em que são recorrentes Eduardo Moreira da Cruz e mulher e recorrido o presidente da Câmara Municipal de Gondomar. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Folque Gouveia.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Eduardo Moreira da Cruz e mulher, Livração Moreira de Macedo recorrem da sentença de fls. 130 v.º a 137 do Tribunal Administrativo

de Círculo (TAC) do Porto, que rejeitou os recursos interpostos do despacho do presidente da Câmara Municipal de Gondomar (CMG) de 9 de Fevereiro de 1989 e da deliberação da CMG de 9 de Junho de 1989, com o fundamento de que o recurso interposto do despacho é extemporâneo e a deliberação é irrecorrível por se tratar de acto de execução.

Na alegação de recurso enuncia as seguintes conclusões:

1 — O presente recurso é interposto da douta sentença proferida pelo M.mo Juiz *a quo*, que rejeitou os recursos administrativos contenciosos interpostos pelos recorrentes, no processo principal e no processo apenso.

2 — O M.mo Juiz *a quo* rejeita o recurso contencioso interposto da decisão do presidente da CMG por entender que o recurso é intempestivo.

3 — A posição do M.mo Juiz *a quo*, salvo devido respeito, não tem qualquer correspondência com o disposto no artigo 279.º do Código Civil (CC) e está em manifesto desacordo com a interpretação unânime que a doutrina e a jurisprudência fazem do texto do referido preceito.

4 — Os Profs. Pires de Lima e Antunes Varela, na sua obra *Código Civil Anotado,* afirmam o seguinte:

«2. Tem especial interesse o disposto na alínea *b*) visto ter-se adoptado o regime processual da contagem dos prazos (Código de Processo Civil, artigo 148.º, n.º 1), em prejuízo do Sistema do Código Civil de 1867 (artigo 562). Os, prazos contam-se, portanto, agora com mais um dia ou uma hora, conforme os casos.

3. A doutrina da alínea *c*) harmoniza-se com as regras dos artigos anteriores. Assim, o prazo de uma semana que começou uma segunda-feira terminará às 24 horas da segunda-feira seguinte, não se contando, portanto, o dia do início do prazo. O mesmo acontece com os prazos de meses ou anos.»

5. Cita como seguindo este entendimento o Acórdão da Secção de 27 de Janeiro de 1987, processo n.º 24 105, *Contencioso Administrativo*, de Artur Maurício, Dimas de Lacerda e Simões Redinha, 2.ª ed., p. 145, bem como o Acórdão do STA de 27 de Janeiro de 1987, processo n.º 24 551, *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 363, p. 312.

6. Assim, no caso *sub judice* a contagem do prazo terá de ser efectuada da seguinte forma:

Não se conta o dia em que teve lugar a notificação do recorrente marido, ou seja, o dia 11 de Maio de 1989.

O início do prazo de dois meses ocorre no dia 12 de Maio de 1989, contados a partir desta data e, pela forma prescrita na alínea *a*) do artigo 279.º do CC, os dois meses estabelecidos na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 28.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) só vêm a completar-se em 12 de Julho de 1989.

7. Pelos motivos aduzidos, o recurso contencioso interposto pelos recorrentes, em 13 de Julho de 1989, foi tempestivamente apresentado, pelo que deve ser admitido prosseguindo os seus ulteriores termos.

8. O M.mo Juiz *a quo*, ao decidir como decidiu, violou o disposto na alínea *a*) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 28.º da LPTA, o artigo 21.º da LPTA, bem como as alíneas *b*) e *c*) do artigo 279.º do CC.

9. Sem prescindir, a recorrente-mulher, de acordo com o disposto no artigo 268.º, n.º 2, da Constituição, deveria ter sido notificada

do despacho do Sr. Presidente da CMG, e não o foi, pelo que o prazo, quanto a ela, não começou a correr.

10. Também por este motivo o recurso em causa foi interposto tempestivamente, junto do TAC.

11. A deliberação da CMG à luz do estatuído no Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, capítulo III, secção III, nomeadamente do artigo 51.º, n.º 2, alínea *g*), do mesmo diploma, é um acto administrativo definitivo e executório.

12. É pois um acto administrativo susceptível de recurso contencioso.

13. Assim, o recurso contencioso interposto pelos recorrentes e apenso nos presentes autos, é legal, pelo que deve ser recebido e prosseguir os ulteriores termos.»

O Ex.mo Procurador-Geral emitiu o seguinte parecer: a seu ver a sentença recorrida fez correcta interpretação do facto e interpretação e aplicação da lei e não merece censura.

Assim, e por improcedência das conclusões da alegação, deve ser negado provimento ao recurso.

Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

1 — Em 9 de Fevereiro de 1989, o presidente da CMG proferiu um despacho determinando que o ora recorrente Eduardo Cruz procedesse à reposição de um caminho público na condição inicial, sob pena de, não cumprindo, a Câmara agir de acordo com a legislação.

Em 11 de Maio de 1989, o recorrente foi notificado do referido despacho.

Em 5 de Junho de 1989, os requerentes requereram ao autor do acto certidão, conforme requerimento cuja cópia consta de fl. 89 dos autos, não tendo o seu pedido abrangido o teor exacto e a fundamentação do despacho, ora impugnado.

2 — O recurso deste despacho foi, na sentença recorrida, julgado extemporâneo, por ter sido interposto além do prazo de dois meses, cominado no artigo 29.º, n.º 1, da LPTA.

A questão a decidir sobre a extemporaneidade do recurso resume-se ao ponto de saber se o *dies a quo* do prazo deve coincidir com a data da notificação (11 de Maio de 1989) ou se deve iniciar-se no dia seguinte, *ex vi* do artigo 279.º, alínea *b*), do CC, como defendem os recorrentes.

Mas não lhes assiste razão.

É certo que este STA já decidiu no sentido indicado pelos recorrentes, nos dois acórdãos citados na alegação de recurso, mas veio a reconhecer expressamente, no Acórdão de 23 de Maio de 1989, publicado no *Boletim,* n.º 387, p. 357, não é essa a orientação correcta.

Como de resto em outros arestos tem sido julgado: v. Acórdãos do pleno de 28 de Maio de 1992, recurso n.º 26 478, de 9 de Julho de 1992, recurso n.º 28 210 e de 17 de Dezembro de 1992, recurso n.º 26 479.

O artigo 279.º do CC, que o n.º 2 do artigo 28.º da LPTA manda aplicar na contagem dos prazos dos recursos contenciosos, prescreve na sua alínea *b*) que «na contagem de qualquer prazo não se inclui o dia, nem a hora, se o prazo for de horas, em que ocorrer o evento a partir do qual o prazo começa a correr, isto no evidente propósito de que o interessado não veja cerceado, pela forma de contagem, o prazo que a lei lhe concede».

Por seu lado, a alínea *c*) do mesmo artigo 279.º dispõe que «o prazo fixado em semanas, meses, ou anos, a contar de certa data, termina às 24 horas do dia que corresponde, dentro da última semana, mês ou ano, a essa data; mas se no último mês não existir dia correspondente, o prazo finda no último dia desse mês».

Tem como finalidade este preceito, por seu lado estabelecer o termo final do prazo fixado em semanas, meses ou anos em que estes são as semanas, meses ou anos do calendário e não determinando número de dias a esses períodos correspondentes — como fazia o § 2.º do artigo 560.º do CC de 1987, que mandava computar o mês em 30 dias.

Exemplificando: se um interessado dispuser de um prazo de uma semana para praticar um acto mediante notificação feita numa sexta-feira, o prazo terminará na sexta-feira imediata; se o prazo for de um mês e a notificação tiver lugar em 30 de Abril, poderá actuar até 30 de Maio.

O Prof. Vaz Serra, na *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 105.º, p. 345, embora mais preocupado com a medida do último dia do prazo, estabelece a orientação que se preconiza, quando escreve que «não obstante se não contar o dia em que ocorrer o evento a partir do qual o prazo começa a correr, a verdade é que a lei dispõe [artigo 279.º, alínea *c*)] que o prazo final fixado em semanas, meses ou anos, a contar de certa data, termina às 24 horas do dia que corresponde, dentro da última semana, mês ou ano, a essa data e que esta disposição é, por idêntica razão, também aplicável ao prazo fixado em dias (e não só em semanas meses ou anos)», o que significa que tem como reafirmado o regime da anterior alínea *b*), dela fazendo aplicação

Temos assim que a sentença recorrida não merece censura.

Pois o aresto não podia deixar de julgar improcedente o recurso contencioso, apurado como ficou que o acto recorrido foi notificado ao recorrente em 11 de Maio de 1989 e a apresentação da petição foi efectuada em 12 de Julho de 1989, nesta data já havia expirado o prazo fixado no artigo 28.º, n.º 1, alínea *a*), da LPTA, pois esse prazo findava às 24 horas do dia 11 de Julho de 1989.

3 — Entendem ainda os recorrentes que o prazo para o recurso contencioso não começara sequer a correr, pois o recorrente-mulher não foi sequer notificado do despacho em causa, como impõe o n.º 2 do artigo 268.º da Constituição.

Foi o recorrente-marido quem requereu a licença para a obra do portão e pilares. Portanto, a relação jurídica administrativa estabeleceu-se entre ele e a CMG.

Logo o despacho do presidente da Câmara que determinou ao Eduardo Cruz que procedesse à reposição do caminho público na condição inicial, é resultante do indeferimento daquele pedido.

Logo o destinatário deste despacho só podia ser o recorrente-marido como do seu teor se verifica, e, por isso, só ele devia dele ser notificado, como o foi.

Porque assim é, o prazo do recurso contencioso é aquele que atrás se referiu.

4 — *a*) Em 29 de Fevereiro de 1989, o presidente da CMG proferiu o despacho determinando que o recorrente Eduardo Cruz procedesse à reposição de um caminho público na condição inicial, sob pena de, não cumprindo, a Câmara agir de acordo com a legislação, como atrás se referiu.

b) Este despacho foi notificado ao recorrente em 11 de Maio de 1989.

c) Em 9 de Junho de 1989, a CMG deliberou ocupar o prédio em causa onde reside o recorrente e proceder em seguida à demolição dos pilares e portão colocados ilegalmente em caminho público.

Logo esta deliberação da Câmara de proceder à demolição das obras efectuadas no caminho não se destinou se não a pôr em prática a determinação contida naquele despacho da reposição do caminho na sua condição inicial.

É pois a deliberação um acto de execução daquele despacho.

Assim, porque foi o acto administrativo executado (o despacho) que definiu a situação concreta, a deliberação limitou-se a desenvolver e a aplicar essa definição, é esta irrecorrível.

Censura, pois, também não merece o aresto recorrido, ao rejeitar por esse motivo o recurso interposto da deliberação.

5 — Nestes termos, negando provimento ao recurso, confirmam a sentença impugnada.

Custas pelos recorrentes, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 15 000$ e 7500$.

Lisboa, 21 de Janeiro de 1993. — *Augusto Cabral Folque Pereira de Gouveia* (relator) — *José Maria Rodrigues da Silva — Rui Vieira Miller Simões.* — Fui presente, *Jorge Manuel Lopes de Sousa.*

Acórdão de 21 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Nulidade de deliberações dos órgãos autárquicos.

Doutrina que dimana da decisão:

Além dos previstos no artigo 363.º do Código Administrativo e no artigo 88.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, há outros casos de nulidade de deliberações dos órgãos autárquicos por determinação de lei. É o caso previsto no artigo 65.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro.

Recurso n.º 31 047, em que são recorrente a Câmara Municipal de Santo Tirso e recorrido o Ministério Público. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

O magistrado do Ministério Público (MP) no Tribunal Administrativo de Círculo do Porto interpôs recurso contencioso para declaração de nulidade da deliberação da Câmara Municipal de Santo Tirso (CMST) de 18 de Junho de 1985, que deferiu o requerimento apresentado por Arnaldo Pereira da Silva para proceder ao loteamento de um terreno sito no lugar de Quintão, Vila das Aves, Santo Tirso.

A CMST e o recorrido particular Arnaldo Pereira da Silva contestaram.

O MP e a recorrida Câmara Municipal alegaram.

O Sr. Juiz deu provimento ao recurso e declarou nulo o acto impugnado.

Desta decisão recorreram a Câmara Municipal e Arnaldo Pereira da Silva.

A entidade recorrida alegou e formulou as seguintes conclusões:

A) A concessão de licença de loteamento é da exclusiva competência das câmara municipais;

B) A disposição do n.º 1 do artigo 65.º do Decreto-Lei n.º 400/84, que impõe a obrigação de consulta de determinadas entidades estranhas à Câmara, representa um acto de tutela correctiva;

C) Esta espécie de tutela está vedada pela Lei n.º 87/89 e pela lei constitucional;

D) Entendendo-se que não é o caso de tutela correctiva então a nulidade a que alude o referenciado n.º 1 não é uma nulidade absoluta como resulta da interpretação conjunta com os n.os 2 e 3 da mesma disposição legal;

E) Além do mais, os casos de nulidade absoluta estão hoje taxativamente previstos no n.º 1 do artigo 88.º do Decreto-Lei n.º 100/84 e aquela disposição não prevê a hipótese sob apreciação;

F) A falta de audiência de entidades que devam ser consultadas anteriormente à concessão de licença de loteamento enquadra antes situação de mera anulabilidade;

G) Nesta hipótese o recurso não é tempestivo e o acto encontra-se sanado pela posterior consulta à Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico (DGPU), que deu o seu assentimento;

A sentença sob recurso violou os artigos 3.º, 5.º e 7.º da Lei n.º 87/89, o artigo 243.º, n.º 1, da Constituição Política, o artigo 65.º do Decreto-Lei n.º 400/84 e o artigo 88.º do Decreto-Lei n.º 100/84.

O recurso do interessado particular foi julgado deserto por falta de alegação.

O Sr. Juiz ordenou a remessa dos autos.

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto:

Foram considerados assentes os seguintes factos com interesse para a decisão:

Por requerimento datado de 16 de Fevereiro de 1985, mas entrado em 28 de Março de 1985 e dirigido o presidente da CMST, Arnaldo Pereira da Silva requereu autorização para proceder ao loteamento simples de um seu terreno, sito no lugar de Quintão, Vale das Aves, Santo Tirso, mencionando, nesse requerimento, que «não se junta classificação de solos em virtude do terreno se situar dentro de zona urbana abrangida pelo Estudo Prévio do Plano de Urbanização do Vale das Aves».

O respectivo processo de loteamento não foi instruído com parecer sobre a capacidade de uso do solo.

A zona onde se situa o respectivo terreno não está abrangida por plano director municipal, plano de urbanização aprovado há menos de cinco anos ou área de desenvolvimento urbano prioritário ou área de construção prioritária, plenamente eficazes e contendo a identificação de solos de reserva agrícola.

Mediante deliberação de 18 de Junho de 1985, da CMST, foi deferido aquele processo de loteamento.

Vejamos.

Nos termos do artigo 14.º, n.os 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 451/82, de 16 de Novembro, todos os processos de iniciativa pública ou privada

para licenciamento ou aprovação de loteamentos serão obrigatoriamente instruídos com parecer sobre a capacidade de uso dos solos que se pretendam utilizar, exceptuados os processos referentes a zonas abrangidas por planos directores municipais, planos de urbanização aprovados há menos de cinco anos e áreas de desenvolvimento urbano prioritário ou áreas de construção prioritária, plenamente eficazes e contendo a identificação dos solos da reserva agrícola.

Como o terreno em causa não se situa em qualquer das zonas ou áreas exceptuadas, o processo devia ter sido instruído com parecer sobre a capacidade de uso dos solos.

Tendo a Câmara Municipal autorizado o loteamento sem prévia audiência da entidade competente para emitir esse parecer, o acto é nulo (artigo 65.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro).

A recorrente defende que só as deliberações camarárias previstas no artigo 88.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, é que são nulas e entre elas não figura a deliberação que defira loteamentos sem audiência de outras entidades.

O artigo 363.º do Código Administrativo (CA) e o artigo 88.º do Decreto-Lei n.º 100/84 dispõem que são nulas as deliberações dos órgãos autárquicos aí indicadas.

O artigo 363.º refere até que são nulas *unicamente* essas deliberações.

Na redacção do artigo 88.º desapareceu a expressão *unicamente.*

Mas há outras deliberações que também são nulas, desde que a lei o estabeleça.

Mesmo na exclusiva vigência do artigo 363.º assim acontecia, apesar daquele vocábulo *unicamente.*

No *Código Administrativo, Anotado,* de Silva Paixão, Aragão Seia e Fernandes Cadilha, na nota 2 ao artigo 363.º, p. 180, escreve-se: «Normas avulsas estabelecem outros casos de nulidade de actos administrativos. São nulos, designadamente: [. . .]».

Segue-se uma lista de onze casos de actos dos órgãos autárquicos nulos por determinação de lei, entre os quais o do artigo 65.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 400/84, agora em apreço.

Ou seja, o proceituado no artigo 363.º do CA e no artigo 88.º do Decreto-Lei n.º 100/84 não esgota os casos de nulidade de deliberações de órgãos autárquicos.

Não há que determinar, para decidir o recurso, se o parecer sobre a capacidade do uso dos solos se insere no âmbito da intervenção tutelar sobre as autarquias ou — como entende a Procuradoria-Geral da República no parecer publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 69, de 23 de Março de 1990 — constitui o exercício de competência própria da entidade que o emite.

O vício do acto está definido na lei. Nenhuma norma constitucional — designadamente a referida pela recorrente — se opõe a essa definição.

Considera a recorrente que a falta do parecer sobre a capacidade de uso do solo determina não nulidade mas anulabilidade do acto e como decorreram mais de quatro anos sobre a data da deliberação camarária o recurso é extemporâneo.

O artigo 65.º do Decreto-Lei n.º 400/84 dispõe que *são nulos* os actos das câmaras municipais respeitantes a operação de loteamento quando não precedidos da audiência das entidades que devem ser consultadas.

O artigo 66.º estabelece que constitui negligência grave o facto de não ser promovida *a declaração judicial de nulidade prevista no artigo 65.º*

Nenhuma dúvida pode, pois, haver de que o acto é nulo.

O n.os 2 do artigo 65.º confere à DGPU e à Direcção-Geral do Ordenamento (DGO) o dever especial de comunicar ao MP a comissão de actos das câmaras municipais nas condições do n.º 1 desse artigo, independentemente da denúncia que pode ser feita por qualquer pessoa ou entidade a qualquer tempo.

O n.º 3 pretendeu limitar os efeitos reais que qualquer acto, mesmo nulo, sempre vai produzindo.

Dada a gravidade do vício e como excepção à regra geral atribui efeito suspensivo ao recurso interposto pelo MP.

Não se pode concluir destes preceitos que o acto seja anulável e não nulo.

No Acórdão deste STA de 17 de Junho de 1987, recurso n.º 23 168, julgou-se que a deliberação camarária que indefere pedido de licença para loteamento sem ter sido previamente ouvida a DGPU é nula.

As deliberações nulas são impugnáveis sem dependência de prazo — artigo 88.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março.

O tribunal tem de declarar a nulidade do acto quando ela se verifique.

Mas a recorrente pode renovar o acto, depois de obter parecer favorável sobre a capacidade do uso do solo, que afirma na alegação já ter solicitado, evitando as consequências que descreve por forma dramática.

Pelo exposto, negam provimento ao recurso e confirmam a decisão recorrida.

Não são devidas custas.

Lisboa, 21 de Janeiro de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *José João Fernandes da Silva — António Arlindo Payan Teixeira Martins.* — Fui presente, *Jorge Sousa.*

Acórdão de 21 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Cursos do Instituto Superior Militar. Ajudas de custo.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A partir do Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril, não é possível atender-se a preceitos de diplomas anteriores respeitantes a abonos de alimentação e alojamento a militares que frequentem cursos do Instituto Superior Militar, pois é só o regime constante daquele diploma que se terá de tomar em consideração.

2 — Assim, um sargento que se encontre a frequentar no mencionado Instituto o Curso de Formação de Oficiais, e

a quem é assegurada alimentação em espécie, mas não alojamento, tem direito a ajudas de custa de 55%.

Recurso n.º 31 177, em que são recorrente Rui Manuel Simões dos Santos e recorrido o general director do Departamento de Finanças do Estado-Maior do Exército. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Sampaio da Nóvoa.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Por sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, de 2 de Abril de 1992, foi negado provimento ao recurso contencioso interposto por Rui Manuel Simões dos Santos, divorciado, primeiro-sargento de Cavalaria, residente em Marco de Pereiros, Coimbra, do acto de indeferimento tácito, pelo Sr. General director do Departamento de Finanças do Exército, do requerimento dirigido pelo recorrente ao Sr. General Chefe do Estado-Maior do Exército (CEME) em 29 de Janeiro de 1991, a solicitar a concessão do abono de 55% de ajudas de custo, a título de alojamento, desde 2 de Outubro de 1989.

Inconformado com tal decisão, o recorrente interpôs recurso para este Tribunal, o qual foi recebido para ser tramitado como agravo cível, com subida imediata nos próprios autos e efeito suspensivo.

Nas alegações que apresentou formulou o recorrente as seguintes conclusões:

«I — O recorrente, ao frequentar no Instituto Superior Militar (ISM) o Curso de Formação de Oficiais (CFO) (condição especial, indispensável, para a sua progressão na carreira, com acesso a oficial), passou a estar na situação legal de deslocação por dias sucessivos, regulada pelo Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril.

II — O Decreto-Lei n.º 119/85 é o diploma legal que regula especificadamente essa situação, fixando no seu artigo 4.º as condições da atribuição das ajudas de custo.

III — O Estado assegurou ao recorrente a alimentação em espécie, não o fazendo, no entanto, no que respeita ao alojamento, que não assegurou, mas apenas comparticipou por subsídio em dinheiro fixado pelo Despacho Conjunto MDN/MF n.º A-37/88, de 19 de Abril de 1988.

IV — As ajudas de custo a que o recorrente tinha direito eram, assim, reduzidas de 45%, nos termos da primeira parte do artigo 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 119/85.

V — A autoridade recorrida aplicou, no entanto, a segunda parte dessa disposição, reduzindo tais ajudas de 90%.

VI — Esse entendimento carece de base legal, já que o despacho conjunto MDN/MF mencionado na conclusão III não refere, quanto ao alojamento, qualquer acto legislativo que autorize a atribuição de subsídio em dinheiro.

VII — E tinha que o fazer, sob pena de inconstitucionalidade [Constituição da República Portuguesa (CRP), artigo 115.º, n.º 7].

VIII — Mas ainda que esse acto legislativo existisse — e não existe, ao contrário do que se diz na sentença recorrida, que invoca preceito legal inexistente, por revogado por legislação posterior, específica — o referido despacho conjunto, como despacho normativo interno ou regulamento interno que é, não podia contrariar o preceituado no

referido artigo 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 119/85, sob pena de violação do princípio constitucional da hierarquia dos actos normativos (CRP, artigo 115.º, n.os 5 e 7).

IX — A imposição legal de requerimento de frequência do CFO, para a progressão da carreira, não é impeditiva do direito ao abono das ajudas de custo [Decreto-Lei n.º 44 941, artigo 1.º, n.º 1, alínea *g*)].

X — A sentença recorrida, ao negar provimento ao recurso contencioso, violou, *inter alia,* as disposições legais citadas nestas conclusões, máxime o artigo 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 119/85, pelo que deve ser revogado.

Termos em que deve conceder-se provimento ao recurso, com as consequências legais.»

Subidos os autos a este Tribunal, o digno magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido do improvimento do recurso.

2 — Na sentença recorrida considerou-se apurada a seguinte matéria de facto:

«*a*) O recorrente, primeiro-sargento de Cavalaria, iniciou a frequência do CFO no ISM em Águeda, no dia 2 de Outubro de 1989, e tem a sua residência em Marco dos Pereiros, Coimbra;

b) Desde o início de curso, passou a ser-lhe abonada alimentação em espécie no ISM, e um subsídio de alojamento, fixado por despacho do CEME;

c) Por requerimento dirigido ao CEME, o requerente pediu que lhe fossem abonados 55% de ajudas de custo, com efeitos a partir de 2 de Outubro de 1989 — em vez dos 10% que lhe estão a ser abonados —, mas tal requerimento foi indeferido, ao abrigo do Despacho Conjunto dos MDN e MF n.º A-37/88-XI, de 16 de Março de 1988, pelo despacho recorrido.»

Este despacho conjunto, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 25 de Março de 1988, é do seguinte teor:

«Tendo em conta que o valor fixado para o abono de alojamento em dinheiro aos alunos do ISM não sofre qualquer alteração desde 1978;

Considerando que a situação dos referidos alunos não justifica o estabelecimento de excepção às normas de abono de alimentação por conta do Estado, consignado no Decreto-Lei n.º 329-G/75, de 30 de Junho, e despacho regulamentador;

Considerando, por outro lado, a conveniência de manter actualizado o montante do alojamento em dinheiro, tomando como referência o preço anualmente fixado para o quarto simples com banho nas messes da Manutenção Militar, ao abrigo do artigo 56.º do Decreto n.º 40 423, de 16 de Dezembro de 1955, conjugado com a alínea *g*) do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 44 941, de 28 de Março de 1963, determina-se o seguinte:

1 — *a*) Os alunos do ISM serão abonados de alimentação, nos termos do Decreto-Lei n.º 329-G/75, de 30 de Junho, e do Despacho n.º 4/MDN [. . .], de 7 de Dezembro;

2 — Em 1988, o quantitativo do referido abono, a dinheiro, será de 470$ diários;

3 — Este despacho produz efeitos para o abono de alojamento, a dinheiro, a partir de 1 de Janeiro de 1988, e para o abono de alimentação, em espécie, a partir do primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação.»

Por sucessivos despachos do CEME, o valor referido no n.º 2, veio a ser alterado, para 640$ no ano de 1990, para 900$ de 1 de

Janeiro a 30 de Março de 1991, e para 1000$ a partir de 1 de Abril de 1991.

3 — Entendeu-se na sentença recorrida que este despacho conjunto tinha cobertura legal, mais precisamente nas disposições contidas no Decreto n.º 41 964, de 19 de Novembro de 1958 (Regulamento para o Abono de Alimentação e Alojamento por conta do Estado em Tempo de Paz), e no Decreto-Lei n.º 44 941, de 28 de Março de 1963, que estabeleceram um regime específico de abonos para alimentação e alojamento dos militares a frequentar estabelecimentos de ensino do Ministério do Exército, incluindo os cursos do ISM: e esse regime, embora não arredando de todo a aplicação das normas do Decreto-Lei n.º 119/85, de 22 de Abril, não entrou em crise nem sofreu alteração de monta com a entrada em vigor deste diploma.

Acontece, no entanto, que o mencionado Decreto-Lei n.º 119/85 veio regular as condições de abono de ajudas de custo a militares e civis das Forças Armadas, referindo-se no respectivo preâmbulo que havia a conveniência de reunir num único diploma as diversas disposições legais relativas ao abono de ajudas de custo ao pessoal dos três ramos das Forças Armadas, e prevendo-se no seu articulado ajudas de custo por deslocações diárias e ajudas de custo por deslocações por dias sucessivos.

Ora, a propósito destas últimas, refere-se no artigo 7.º, alínea 1.ª, que, em princípio, o seu abono não poderá ter lugar além do período de 90 dias seguidos de deslocação, exceptuando-se, no entanto, do disposto nessa alínea, entre outros, o caso de «instrutores, monitores ou instruendos de cursos ou estágios ou outras modalidades de instrução cuja duração seja superior àquele período»: e o teor desta disposição é suficiente ampla para abranger o caso dos militares que vão frequentar os cursos ministrados no ISM.

Significa isto que a partir do Decreto-Lei n.º 119/85 não é possível atender-se, contrariamente ao que se sustentou na sentença recorrida, a preceitos de diplomas anteriores respeitantes a abonos de alimentação e alojamento a militares que frequentem cursos do mencionado Instituto, pois é só o regime constante daquele diploma que se terá de tomar em consideração.

Ora, no n.º 3 do seu artigo 4.º dispõe-se o seguinte:

«Nas deslocações por dias sucessivos, em que o alojamento ou a alimentação sejam assegurados pelo Estado, as ajudas de custo são reduzidas de 45% quando se verificar uma daquelas hipóteses e de 90% quando se verificarem ambas.»

E no n.º 1 do artigo 5.º do mesmo Decreto-Lei n.º 119/85 acrescenta-se o seguinte:

«Atendendo a que as percentagens referidas nos artigos 3.º e 4.º correspondem ao pagamento de uma ou duas refeições e dormidas, não haverá lugar aos respectivos abonos quando a correspondente prestação seja fornecida em espécie, sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 4.º»

Como, no caso em apreço, a alimentação era assegurada em espécie ao recorrente — a frequentar no ISM o CFO —, mas não o alojamento, ele tinha direito a ajudas de custo de 55%, conforme pretensão que formulou, e que, portanto, foi ilegalmente indeferida.

Na realidade, o abono em dinheiro para alojamento, a que se referem os n.os 1, alínea *a*), e 2 do Despacho Conjunto n.º A-37/88-XI, não estando previsto no Decreto-Lei n.º 119/85, não se pode considerar equivalente a *assegurar* o alojamento, pelo que, assegurando o Estado apenas a alimentação, havia lugar à redução de 45% nas ajudas de custo, de harmonia com o preceituado no n.º 3 do artigo 4.º do mencionado Decreto-Lei n.º 119/85.

E não se argumente, como se fez na sentença recorrida, com o disposto no n.º 5 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 119/85, ou seja, que «é condição essencial para o abono de ajudas de custo não ter o militar nele interessado solicitado a ordem superior que determinou a deslocação».

Na realidade, o recorrente não solicitou qualquer ordem superior para a deslocação, apenas se limitando a requerer a sua admissão ao curso do ISM, que, embora dependendo de requerimento seu (artigos 14.º e 18.º do Decreto-Lei n.º 347/77, de 23 Agosto, que aprovou o Estatuto daquele Instituto), era condição essencial para a sua progressão na carreira militar, mediante o acesso a oficial [artigo 73.º, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 176/71, de 30 de Abril, que aprovou o Estatuto do Oficial do Exército].

O que tem vindo a ser exposto significa que não se pode manter a sentença recorrida, na medida em que considerou que o acto contenciosamente impugnado não estava inquinado por qualquer vício, quando na realidade enferma do vício de violação de lei invocado pelo recorrente.

4 — Nestes termos, acordam em conceder provimento ao presente recurso, revogando a sentença recorrida e anulando o acto impugnado.

Sem custas.

Lisboa, 21 de Janeiro de 1993. — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* (relator) — *José Manuel de Moura Pires Machado — José Maria Gonçalves Pereira.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 21 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Presidente de Junta de Freguesia. Órgão da autarquia. Acto tácito de indeferimento.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Atento ao complexo de direitos e deveres constantes do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, o presidente da junta é órgão da autarquia junta de freguesia.

2 — Assim, tendo o presidente da junta proferido acto expresso relativamente a requerimento formulado pelo recorrente e dirigido à junta de freguesia, não se formou acto tácito de indeferimento imputável àquela junta, por esta não ter o dever legal de decidir o dito requerimento.

Recurso n.º 31 189, em que são recorrente Joaquim Alves Cruz e recorrida a Junta de Freguesia de São Mamede de Infesta. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Payan Martins.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA).

Tendo o M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) do Porto rejeitado o recurso contencioso interposto por Joaquim Alves Cruz, casado, coveiro, residente na Rua do Dourado, casa 1, São Mamede de Infesta, do «indeferimento tácito» do seu requerimento de 15 de Abril de 1991 imputado à Junta de Freguesia de São Mamede de Infesta(JFSMI), aquele recorrente, discordando do assim julgado, veio interpor o presente recurso jurisdicional.

Na sua alegação formulou as seguintes conclusões:

«1.ª O Sr. Presidente da Junta de Freguesia não é um órgão autónomo da freguesia, muito menos órgão representativo;

2.ª Não sendo órgão não profere actos definitivos e executórios, no sentido de serem recorríveis contenciosamente;

3.ª Não sendo órgão, o eventual despacho por si exarado, sobre questão de pessoal, não se subsume no conceito de apropriação de competências, na medida em que tal figura só sucede em relação a órgãos. Assim sendo;

4.ª A informação notificada ao recorrente não sendo acto definitivo e executório, também, não padece de simples anulabilidade. Por outro lado;

5.ª O recorrente não foi notificado de qualquer acto de indeferimento do requerimento por si apresentado à Junta de Freguesia, mas sim de uma informação explicativa das razões pelas quais estava posicionado num determinado índice e escalão;

6.ª O recorrente interpôs recurso contencioso de indeferimento tácito que recaíra sobre o requerimento apresentado à Junta de Freguesia em 15 de Abril de 1991 e até esta data esta não se pronunciou, nem deliberou sobre o mesmo, nem procedeu a qualquer notificação;

7.ª A douta sentença erra de direito ao considerar o recurso contencioso interposto do acto de indeferimento de com carência de objecto, por já ter sido proferido despacho contenciosamente recorrível sobre o requerimento apresentado;

8.ª O recurso contencioso deveria pois ter sido conhecido. Assim;

9.ª Porque o venerando Supremo Tribunal tem poderes, nos termos do artigo 110.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), para conhecer de todo o acto, sempre se dirá que;

10.ª O indeferimento em recurso padecia de vício de violação de lei, nomeadamente do artigo 2.º, n.os 2, alínea *b*), e 3 do Decreto-Lei n.º 398/90 e ainda do disposto no Despacho Normativo n.º 179/80. Pois,

11.ª Por força dos mencionados normativos tinha o recorrente direito a ser integrado (por descongelamento), no escalão e categoria de coveiro. Na verdade;

12.ª O recorrente é coveiro (categoria integrada em carreira horizontal — artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 466/79 e artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 247/87 —, agregada por força do Decreto-Lei n.º 353-A/89);

13.ª Por força do disposto no Despacho Normativo n.º 179/80, e ainda por força do Decreto Regulamentar n.º 21/81, que aplicou o Decreto-Lei n.º 466/79 às juntas de freguesia, todo o tempo de serviço prestado em categorias correspondentes às explicitadas e referidas neste último diploma, contava para a nova categoria;

14.ª O recorrente era funcionário da Junta de Freguesia desde Janeiro de 1972, sendo ajudante de coveiro até 1976 e a partir dessa data coveiro, pelo que pelo disposto no Despacho Normativo n.º 179/80 — quer a alínea *b*) quer a alínea *e*) — dever-lhe-ia ter sido contada a antiguidade para efeitos de descongelamento desde 1972; não sendo, o acto em recurso padece de vício de violação de lei, nomeadamente dos supra citados normativos. Atendendo, também;

15.ª Ao facto de 'ajudante de coveiro», ser «categoria inexistente, quer no Decreto-Lei n.º 466/79, quer no Decreto-Lei n.º 76/77, quer pelo Código Administrativo'.»

2 — Contra-alegando, a JFSMI defende a improcedência do recurso jurisdicional em causa. Termina concluindo:

«1.ª O presidente da junta de freguesia tem competências próprias, sendo o representante obrigatório da junta e órgão executivo das deliberações da própria junta;

2.ª Adentro das várias classificações de órgãos, cabe-lhe a definição de órgão activo, porque lhe compete executar decisões;

3.ª O presidente da junta de freguesia pratica actos administrativos definitivos e executórios para efeitos de recurso contencioso de anulação;

4.ª A notificação é um acto complementar, ou seja, um acto de procedimento administrativo posterior ao acto definitivo, cuja validade não podia lógica ou cronologicamente ser afectada pelo conteúdo da *especificação* (*sic*);

5.ª Noutra prespectiva concedendo-se, para efeitos de raciocínio, a falta de notificação de um acto administrativo, esta não acarreta a inexistência ou invalidade do respectivo acto;

6.ª Por falta de impugnação contenciosa o despacho de indeferimento do presidente da JFSMI firmou-se na ordem jurídica, passando a constituir caso decidido ou caso resolvido, inexistindo, consequentemente, o acto tácito de indeferimento;

7.ª O presente recurso carece de objecto. Sem prescindir;

8.ª É correcta e legal a integração do recorrente no escalão 7, índice 195, com a consequente remuneração, porquanto, à data de 1 de Julho de 1990, o recorrente não contava 16 anos de antiguidade prestados globalmente na sua carreira;

9.ª O acto recorrido não padece, de forma alguma, dos vícios de violação da lei e de vício de forma.»

3 — O Ex.mo Magistrado do Ministério Público exarou o seguinte douto parecer:

«O entendimento vertido na douta sentença recorrida poderia ser perturbado, aparentemente, face ao teor do ofício documentado a fls. 14 e 46, máxime pela sua eventual inadequação relativamente ao requerimento — exposição que originou o despacho comunicado através daquele ofício.

No entanto, consultando o instrutor, resulta claramente que foi tal requerimento — exposição (fl. 15) que originou o despacho proferido pelo presidente da Junta de Freguesia (cf. fl. 14), e comunicado ao recorrente através do citado ofício.

Daí que, face a tal manifestação expressa de vontade por parte do órgão — presidente da Junta de Freguesia —, não merece censura o que se consignou na douta decisão recorrida que, assim, operou correcta nesta prolação e aplicação do direito aos factos dados como assentes, devendo, pois, improceder o recurso interposto».

4 — Colhidos os vistos dos juízes adjuntos, cumpre conhecer e decidir.

4.1 — Conhecendo.

Na sentença — sob recurso — foram considerados os seguintes factos:

I) Joaquim Alves Cruz é funcionário da JFSMI;

II) Joaquim Alves Cruz foi nomeado em 1 de Janeiro de 1972 ajudante de coveiro, pela JFSMI, como contratado;

III) Joaquim Alves Cruz, tomou posse daquele cargo em 1 de Janeiro de 1972 e neste mesmo dia entrou em exercício [fl. 207 do processo instrutor (PI)];

IV) No dia 3 de Abril de 1976, ocorreu uma reunião extraordinária da JFSMI e consta da respectiva acta o seguinte:

«*Acta extraordinária para registo da nomeação de um funcionário da Junta de Freguesia.* — Aos 3 de Abril de 1976, pelas 10 horas e 30 minutos, na sala de sessões desta Junta de Freguesia, compareceram os Srs. António José Ribeiro, Manuel Fernandes da Costa Maia e Joaquim Ferreira Magalhães, respectivamente, presidente, tesoureiro e secretário da comissão administrativa da Junta, a fim de reunirem extraordinariamente com os elementos que constituíam a anterior direcção, para legalizarem a nomeação do Sr. Joaquim Alves da Cruz, como funcionário da Junta, uma vez que, por lapso, não foi mencionado em qualquer acta. Ouvidos os Srs. Manuel António Braga de Azevedo e Manuel Augusto Pereira Ribeiro, o primeiro que era presidente e o segundo secretário, da direcção que dirigiu a Junta até 25 de Novembro de 1974, confirmaram que o funcionário em causa foi admitido a título experimental, como ajudante de coveiro, de 7 de Agosto de 1971 a 31 de Dezembro do mesmo ano, auferindo nesse período a importância total de 8700$, cujo pagamento consta de folha n.º 190, do livro caixa, passando em Janeiro de 1972 a efectivo, com a mesma categoria de ajudante de coveiro, auferindo, a partir do dia 1 desse mês, o salário mensal de 1150$» (fl. 192 do PI);

V) Joaquim Alves da Cruz entrou para o quadro de pessoal da JFSMI como coveiro, em 1 de Janeiro de 1976, com o vencimento de 5500$;

VI) Em 1 de Abril de 1973, 4 de Setembro de 1976 e 5 de Abril de 1977, o ora recorrente J. A. Cruz foi punido disciplinarmente com as penas, respectivamente, de 15 dias de multa correspondente ao seu salário diário, de 20 dias de multa, correspondente ao vencimento de exercício e 90 dias de suspensão de exercício e vencimento (fls. 173, 174 e 172 do PI);

VII) O ora recorrente faltou ao trabalho, por doença, desde 6 de Fevereiro de 1990 pelo menos até 30 Abril de 1991, ininterruptamente (fl. 14 dos autos);

VIII) O ora recorrente J A. Cruz, dirigiu em 15 Abril de 1991 à JFSMI, e na mesma data ali deu entrada, o seguinte requerimento:

«1.º O exponente é coveiro desta Junta de Freguesia desde 5 de Janeiro de 1972;

2.º Em 1981 era já o requerente coveiro de 1.ª;

3.º Em Janeiro de 1989 o exponente tinha já 16 anos de antiguidade e 3 diuturnidades. Assim;

4.º Por força do disposto no Decreto-Lei n.º 353-A/89 (E. R.) o expoente devia ter sido integrado no escalão 6.º, índice 180, o que correspondia à retribuição de 63 800$;

5.º Por força do disposto do Decreto-Lei n.º 393/90, de 11 de Dezembro, foi o requerente contemplado com o descongelamento de dois escalões. Assim;

6.º Nos termos do n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 393/90 é computado todo o tempo prestado na carreira, pois coveiro é carreira horizontal. Assim;

7.º Com efeitos reportados a 1 de Julho de 1990 o requerente devia ter sido inserido no escalão 8, índice 210, consoante consta do anexo 6 publicado no *Diário da República* 1.ª série, n.º 299, de 30 de Dezembro de 1989. Assim;

8.º De Julho de 1990 a Dezembro de 1990, devia ter-lhe sido paga a retribuição correspondente ao índice 210, a que corresponde a retribuição de 74 400$. E;

9.º A partir de 1 de Janeiro de 1991, por força do disposto do Decreto-Lei n.º 53/91, de 19 de Janeiro de 1991, deveria o requerente ser inserido no índice 210 e ter passado a auferir a retribuição de 84 500$ mensais. De facto;

10.º Estando o requerente inscrito numa carreira horizontal já por força do Dspacho Normativo n.º 179/80 devia ser contado na antiguidade na carreira todo o tempo de serviço prestado (ou em funções com conteúdo funcional idêntico). Assim;

11.º Vem o requerente, face a todo o exposto, requerer as seguintes diferenças salariais: de Julho de 1990 a Dezembro de 1990, com subsídio de Natal, 74 00$ — 63 800$ = 10 600$ × 7 = 74 200$. De Janeiro de 1991 a Março de 1991, 84 500$ — 72 400$ = 12 100$ × 3 meses, num total de 36 300$, a que deverão acrescer as prestações vincendas até integral pagamento (fl. 15 do PI);

IX) Em 16 de Abril de 1991, o presidente da JFSMI exarou no «rosto» do requerimento referido na precedente alínea o seguinte despacho: «Sr. Freitas: Deve ser analisada esta questão e informar o executivo para decisão» (fl. 15 do PI):

X)- O chefe da secretaria daquela Junta, em 22 Abril de 1991, prestou a seguinte *informação:*

«De conformidade com o despacho exarado no requerimento do funcionário Sr. Joaquim Alves da Cruz, informo que: o mesmo foi admitido nesta autarquia em 1 de Janeiro de 1972, como ajudante de coveiro, contratado, e com salário de 1150$. O funcionário em causa entrou para o quadro da Junta, como coveiro, em 1 de Janeiro de 1976 e com o vencimento de 5500$. Desde a sua admissão até à presente data sofreu as seguintes penas disciplinares, que incorrem no desconto na antiguidade: 1 de Abril de 1973, punido com 15 dias; 4 de Setembro de 1976, punido com 20 dias; 5 de Abril de 1977, punido com 90 dias; de igual modo perde a antiguidade faltando por doença, desde que ultrapasse os 30 dias (n.º 3 do artigo 27.º, subsecção VII, do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro). E, neste caso, encontra-se o mesmo funcionário, com baixa ininterruptamente, desde 6 de Fevereiro de 1990, até à presente data. Nesta conformidade e para abono dos escalões descongelados, foi-lhe contado o tempo como coveiro a partir de 1 de Janeiro de 1976, bem como descontará o tempo em que foi punido e de doença. Pelo que lhe foi descongelado um escalão, passando para o (escalão) 7.º, índice 195, o qual já lhe foi abonado com efeitos de Julho de 1990. É quanto me cumpre informar»;

XI) Em 22 de Abril de 1991, o Sr. Presidente da JFVSMI sobre a informação acabada de transcrever exarou o seguinte despacho: «De acordo com a informação aqui prestada, que aproprio, indefiro o requerimento. Notifique»;

XII) O presidente da JFSMI, em 30 de Abril de 1991, enviou o ofício n.º 346/10 29/91, ao ora recorrente, do seguinte teor:

«Em resposta à exposição, sem data, apresentada por V. Ex.ª, informo-o de que desde sua admissão até à presente data sofreu as seguintes penas disciplinares que incorrem no desconto da antiguidade: 1 de Abril de 1973, punido com 15 dias; 4 de Setembro de 1976, punido em 20 dias; 5 de Abril de 1977, punido com 15 dias. De igual modo perde a antiguidade faltando por doença, desde que ultrapasse os 30 dias (n.º 3 do artigo 27.º, subsecção VII, do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro). E, neste caso, encontra-se V. Ex.ª com baixa ininterruptamente, desde 6 de Fevereiro de 1990 até a presente data. Nesta conformidade e para abonos dos escalões descongelados foi contado o tempo como coveiro desde 1 de Janeiro de 1976, bem como descontará o tempo em que foi punido e de doença. Pelo que lhe foi descongelado um escalão, passando para o escalão 7, índice 195, o qual lhe foi abonado com efeitos retroactivos a Julho de 1990 (fl. 14 dos autos);

XIII) O ora recorrente recebeu o anteriormente referido ofício em 2 de Maio de 1991 (fl. 15 dos autos).

Nenhum outro facto foi considerado na sentença sob recurso, nem qualquer há que deva ser considerado.

4.2 — Decidindo.

Saber se relativamente ao requerimento dirigido pelo ora recorrente em 15 de Abril de 1991 à JFSMI é ou não de presumir, para efeitos contenciosos, o seu indeferimento tácito, passa por se determinar se o presidente da Junta de Freguesia é ou não órgão desta autarquia local.

Isto porque, tendo aquele presidente exarado expressamente, sobre o requerimento em apreço, despacho de indeferimento em 22 de Abril de 1991, há a considerar o que se segue.

Ou o presidente da Junta de Freguesia é órgão da Junta de Freguesia e nesta hipótese o acto por ele praticado é verdadeiramente acto definitivo e executório, ainda que eventualmente ferido de incompetência relativa, e consequentemente terá obstado à formação do chamado «acto tácito de indeferimento», impugnado; ou o dito presidente não é órgão da Junta de Freguesia, e então o acto de 22 de Abril de 1991, é nulo, por estar inquinado por incompetência absoluta, resultante de falta de atribuições do seu autor e, como tal, não obstaria a formação do invocado acto tácito de indeferimento.

Vejamos, pois.

A uma primeira abordagem da questão seríamos tentados a perfilhar o entendimento do ora recorrente, que se pronuncia e defende não ser o presidente órgão da Junta de Freguesia, na justa medida em que, no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, se estatui que: «Os órgãos representativos da freguesia são a assembleia de freguesia e a junta de freguesia.»

Porém, a verdade, como é jurisprudência pacífica e resulta da doutrina igualmente, é que a qualidade de órgão de uma pessoa colectiva pública não resulta da designação que a lei lhe dá, mas da natureza dos poderes funcionais que a mesma lei lhe confere [neste sentido, como meros exemplos, Acórdão de 24 de Março de 1983, recursos n.ºs 16450/16898, de 15 de Março de 1984, recursos n.ºs 17965/18191, e de 3 de Maio de 1984, recursos n.ºs 16445/16875, etc.).

Ora, no artigo 28.º do citado Decreto-Lei n.º 100/84 atribui-se ao presidente da junta de freguesia um conjunto complexo de poderes

ou competências, como a própria dita norma refere, através dos quais aquele exprime, nos limites desenhados pela lei, a vontade da própria junta de freguesia.

Pelo que tem de concluir-se que, não obstante a omissão verificada no atrás transcrito artigo 3.º, o presidente é órgão da junta de freguesia [cf., neste sentido, Prof. Freitas do Amaral, *Direito Administrativo,* p. 524].

Sendo, pois, o presidente da Junta de Freguesia órgão desta, é óbvio que mesmo a estar inquinado de vício de incompetência — como aliás parece estar — o seu despacho de 22 de Abril de 1991, aquele, por relativo, seria gerador da mera anulabilidade. Ora, quer se tenha em consideração a comunicação feita ao recorrente pelo ofício de 30 de Abril de 1991 do presidente da JFSMI, recebido no dia 2 de Maio imediato — cf. n.ºs XII e XIII da matéria de facto — que, não obstante certa equivocidade da sua redacção, qualquer destinatário normal colocado na situação do recorrente, bem podia entender que a pretensão que formulara no dia 15 antecedente não fora acolhida ou deferida, quer se deva considerar a data em que o mesmo foi notificado do processo instrutor donde consta aquele falado despacho e inequivocamente se revela ter o mesmo indeferido a sua pretensão — 3 de Outubro de 1991 —, a verdade é que, tal despacho, por ausência de impugnação contenciosa a dinamizar no prazo de dois meses — artigo 28.º, n.º 1, alínea *b*) da LPTA —, se firmou na ordem jurídica como caso resolvido ou decidido.

Consequentemente, porque a Administração dentro do prazo prescrito no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, proferiu decisão expressa de indeferimento do requerimento de 15 de Abril de 1991, não tinha o ora recorrente «a faculdade de presumir indeferida essa pretensão», por não se ter formado o chamado acto tácito de indeferimento — cf. artigo 3.º daquele Decreto-Lei n.º 256-A/77 —, uma vez que entidade requerida já não tinha o dever legal de decidir (cf. Acórdãos de 16 de Maio de 1985, in recurso n.º 14 500, e de 17 de Abril de 1986, in recurso n.º 21 128).

Não havendo o chamado «acto tácito de indeferimento», contra o qual foi interposto o recurso contencioso, carecia este de objecto e, por isso, sendo manifesta a ilegalidade de sua interposição, atento ao disposto no artigo 838.º do Código Administrativo, tinha o mesmo de ser indeferido, como foi, pela sentença recorrida que, deste modo, não merece censura.

5 — Nos termos expostos, negam provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se o imposto de justiça e a procuradoria em, respectivamente, 10 000$ e 5000$.

Lisboa, 21 de Janeiro de 1993. — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* (Relator) — *António Simões Redinha — Augusto Cabral Folque Pereira de Gouveia.* — Fui presente, *Jorge Manuel Lopes de Sousa.*

Acórdão de 21 de Janeiro de 1993.

Recurso n.º 31 299-Z, em que são recorrente a Administração Regional de Saúde e recorrida Maria Lídia da Costa Póvoa. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Payan Martins.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Neste recurso jurisdicional em que é recorrente a Administração Regional de Saúde (ARS) do Porto, com sede na Rua Nova de São Crispim, 380, daquela cidade, e recorrida Maria Lídia da Costa Póvoa, solteira, maior, enfermeira, residente na Rua da Preciosa, 103, Porto;

Considerando-se que esta Secção tem produzido decisões divergentes na solução da questão a que os autos se reportam, de que são, de um lado, exemplo os Acórdãos de 16 de Janeiro de 1992, no recurso n.º 29 125, e de 18 de Dezembro de 1991, no recurso n.º 29 273, que deram provimento aos respectivos recursos em questões similares e onde é sempre interessada a ARS do Porto e de outro, são exemplo, entre vários outros, os Acórdãos de 23 de Janeiro de 1992, no recurso n.º 29 124, de 29 de Maio de 1991, no recurso n.º 29 122, e de 16 de Junho de 1992, no recurso n.º 30 490, que negaram, relativamente a idêntica questão, provimento aos respectivos recursos;

Considerando-se que neste momento pende no pleno da Secção, pelo menos, o recurso n.º 29 126, que versa exactamente sobre a questão a que os autos se reportam;

Considerando-se ser de toda a conveniência evitar tanto quanto possível decisões diferentes e opostas sobre a mesma questão e por isso aguardar-se a decisão a tomar no recurso que ora pende no pleno da Secção que permitirá obter-se uniformidade jurisprudencial, sempre desejável;

Ao abrigo do disposto no artigo 279.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, aplicável *ex vi* do artigo 1.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, decide-se suspender a instância no presente recurso, até ser proferido acórdão naquele recurso n.º 29 126, devidamente transitado em julgado.

Sem custas.

Lisboa, 21 de Janeiro de 1993. — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* (relator) — *António Simões Redinha* — *Augusto Cabral Folque Pereira de Gouveia.* — Fui presente, *Jorge Manuel Lopes de Sousa.*

Acórdão de 21 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Baldios. Actos de disposição. Competência. Junta de freguesia. Nulidade.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — No regime do Decreto-Lei n.º 39/76, o baldio não é propriedade de determinada freguesia, considerada como autarquia, nem compete aos órgãos autárquicos administrá-lo.

2 — É nula, por falta de atribuições, a deliberação de um órgão autárquico que procede à alienação de uma parcela de um baldio.

Recurso n.º 31 334, em que são recorrente a Junta de Freguesia de Merufe e recorrido o Ministério Público. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Ribeiro da Cunha.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Vem o presente recurso jurisdicional interposto pela Junta de Freguesia de Merufe (JFM), Monção, da sentença do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) do Porto, que julgou procedente o recurso contencioso interposto pelo Ministério Público para declaração de nulidade da deliberação de 13 de Abril de 1990 daquela Junta de Freguesia, através da qual se procedeu à alienação de uma parcela de terreno baldio a favor de Laurinda Gonçalves Afonso.

Nas conclusões da sua alegação refere a ora recorrente:

A) A JFM, ao deliberar no sentido da cedência de terreno baldio para construção de habitação a pessoa carenciada, fê-lo de boa fé e na intenção de prosseguir os fins ou atribuições da autarquia, dentro da competência expressa na alínea *h*) do n.º 1 do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro;

B) São atribuições da autarquia «a administração de bens próprios e sob sua jurisdição» [artigo 2.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro].

C) O acto da recorrente não comporta o vício de falta de atribuição, não se podendo, por isso, subsumir no conteúdo do artigo 363.º do Código Administrativo.

D) Assim sendo, não há fundamentação possível para que seja declarada nula e sem qualquer efeito a deliberação da JFM de 13 de Abril de 1980.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público na 1.ª instância defende nas suas alegações a conformação do julgado, concluindo:

«1. Os baldios, como bens comunitários que são, pertencem às comunidades locais que deles têm a posse útil e gestão.

2. Os baldios são administrados exclusivamente pelos compartes ou em regime de associação entre aqueles e o Estado.

3. Não detendo as juntas de freguesia qualquer poder de administração, ou gestão, por qualquer forma, sobre os mesmos.

4. Ao deliberar ceder a um particular um terreno com a natureza de baldio actuou a recorrente em matéria estranha às respectivas atribuições, devendo aquela deliberação ser considerada nula por força do disposto no artigo 363.º, n.º 1, do Código Administrativo.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Vem provado que:

a) Da acta referente à reunião de 13 de Abril de 1980, da JFM, concelho de Monção, consta o seguinte:

«[. . .]

Foi também apreciado um pedido de cedência de terreno, no monte baldio do Arado, denominado «Gestal», de 300 m^2, a senhora Laurinda Gonçalves Afonso, solteira, residente no lugar de Lavandeira, desta freguesia, para construção de uma casa de moradia.

Devidamente ponderado o assunto, e conhecedoras das dificuldades financeiras da requerente, e constatando por recolha de assinaturas que não havia oposição do lugar do Arado, *foi decidido conceder-lhe o referido terreno*» (doc. de fl. 5);

b) O teor do doc. de fl. 6 dos autos;

c) O teor do doc. de fl. 2 do apenso;

d) O terreno referido na anterior alínea *a*) faz parte integrante do logradouro daquele lugar do Arado;

e) E era na data da deliberação impugnada, comunitariamente usado e fruído por todos os habitantes desse lugar;

f) Desde tempos imemorais, pacífica e publicamente sem oposição de ninguém, esses habitantes ali apascentavam os gados, recolhiam pastos e giestas, na convicção geral de que se tratava do baldio;

g) Naquele terreno foi implantada uma casa de moradia composta de rés-do-chão e primeiro andar, construída de pedra e de tijolo com rossios, confrontando do norte com Lucília Dias, do sul e poente com Monte Baldio e do nascente com caminho, o qual pertence a Moisés Esteves Rodrigues aí residente.

Em causa está tão-só o problema de saber se o tribunal *a quo* decidiu correctamente ao declarar nulo o acto recorrido, com fundamento em incompetência por falta de atribuições.

Na decisão recorrida considerou-se que a parcela de terreno cedida pela Junta de Freguesia, porque terreno baldio, encontrava-se fora do comércio jurídico, não sendo das atribuições daquela Junta deliberar sobre a matéria dos baldios, designadamente quanto à sua cedência, o que gera a nulidade do acto impugnado, por força do n.º 1 do artigo 363.º do Código Administrativo.

Contra o assim decidido insurge-se a ora recorrente, invocando ter actuado dentro das suas atribuições, que lhe são conferidos pelos artigos 33.º, n.º 1, alínea *h*), e 2.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, uma vez que são atribuições da autarquia «a administração de bens próprios e sob a sua jurisdição» e os baldios são patrimónios da autarquia.

Mas não lhe assiste razão.

Como bem salienta, nas suas alegações, o digno magistrado do Ministério Público ora recorrido e é, aliás, orientação deste Supremo Tribunal e do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República — cf Acórdão de 3 de Maio de 1988, recurso n.º 25 599, e respectiva anotação, no *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 377, pp. 296 e segs. — é de considerar, como se considera, que no regime do Decreto-Lei n.º 79/76, de 19 de Janeiro, aplicável ao presente caso, sem controvérsia, os baldios constituem propriedade comunal dos moradores de determinada freguesia, estão fora do comércio jurídico e são administrados pelos componentes, exclusivamente ou em regime de associação com o Estado.

Portanto, ao contrário do que alega a recorrente, o baldio do Arado não é propriedade da freguesia de Merufe, considerada como autarquia, nem aos órgãos autárquicos compete administrá-lo.

Não é das atribuições da Junta de Freguesia deliberar sobre a matéria dos baldios, designadamente quanto à cedência de parcela do seu terreno, pelo que a ora recorrente praticou acto viciado de

incompetência por falta de atribuições, gerador da sua nulidade, como se decidiu na sentença recorrida, que, assim, não merece censura.

Pelo exposto, negam provimento ao recurso.

Sem custas.

Lisboa, 21 de Janeiro de 1993. — *António José Ribeiro da Cunha* (relator) — *Rui Vieira Miller Simões — João Rolando Viana Queiroga Chaves.*

Acórdão de 26 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Empresa pública. Extinção. Decreto-lei. Acto administrativo. Decreto-Lei n.º 137/85, de 3 de Maio. Companhia de Transportes Marítimos.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 137/85, de 3 de Maio, incorpora um acto administrativo, sendo assim recorrível contenciosamente.

2 — O artigo 37.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, permite a extinção das empresas públicas em caso de cessação da respectiva actividade.

3 — O Estado não é responsável pelas dívidas das empresas públicas, atenta a autonomia patrimonial destas, nada impedindo, contudo, que por lei as assuma num caso concreto.

4 — A extinção da Companhia de Transportes Marítimos, operada pelo Decreto-Lei n.º 137/85, deixou intocado o princípio da responsabilidade do Estado por actos de órgãos seus, o qual poderá actuar nesse caso, verificados que sejam os respectivos pressupostos, não podendo contudo conhecer-se de tal matéria no recurso contencioso interposto daquele acto de extinção.

5 — As prestações complementares de segurança social dos trabalhadores não se integram no esquema da segurança social que, nos termos do n.º 2 do artigo 63.º da Constituição da República Portuguesa, incumba ao Estado organizar, coordenar e subsidiar, não sendo assim o seu pagamento garantido pelo Estado (artigo 6.º da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto).

6 — O excesso de forma legislativa na prática do acto administrativo (decreto-lei) não envolve a ilegalidade deste.

Recurso n.º 22 871, em que são recorrentes Deolinda Esteves Mendes Monteiro e outros e recorridos o Conselho de Ministros e outra. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gouveia e Melo.

Acordam na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Deolinda Esteves Monteiro, Salette Silva Carvalho Garcia Rodrigues, António José Carneiro Jorge, José Carlos Pires Monteiro, Luís Filipe Cardoso Ayres Martins e a Associação dos Reformados e Pensionista da Marinha Mercante (ARPEMM), todos melhor identificados nos autos, vieram interpor recurso directo da anulação «do acto administrativo definitivo e executório constante do Decreto-Lei n.º 137/85, de 3 de Maio, aprovado em Conselho de Ministros de 27 de Dezembro de 1984 e publicado no *Diário da República,* 1.ª série, n.º 101, de 3 de Maio», alegando para o efeito violação de lei, desvio de poder, vício de forma e abuso de poder.

Depois de vicissitudes várias do processo, que para o caso não interessa esmiuçar, que culminaram com a prolação do acórdão de fls. 99 e segs. (em matéria de suspensão de eficácia do acto recorrido) e do subsequente despacho de fl. 113, que julgou deserto por falta de alegações o recurso interposto para o pleno desta Secção daquele aresto, foi ordenado o cumprimento do disposto no artigo 43.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), na sequência do qual a autoridade recorrida (Primeiro-Ministro) apresentou a sua resposta de fls. 136-142 — que se dá aqui por reproduzida — onde procurou rebater todos os fundamentos aduzidos pelos recorrentes na sua petição de recurso, concluindo a final pela sua improcedência.

Notificados então estes últimos para alegarem, vieram os mesmos a fazê-lo (v. fls. 146-162), sendo depois suprida a falta de intervenção no recurso — como recorrida particular, a quem a eventual procedência daquele poderia prejudicar —, da CTM — Companhia Portuguesa de Transportes Marítimos, E.P., em liquidação, que respondeu e alegou como consta de fls. 203-209 e 227, alegando complementarmente os recorrentes a fls. 218-219.

As conclusões das alegações de recurso podem sintetizar-se do seguinte modo (realça-se que a petição de recurso se desenvolve por 207 artigos e as alegações de fls. 146 e segs. rematam por 26 grossas conclusões, que seria inútil reproduzir aqui na íntegra):

1.ª O acto recorrido, pela sua natureza e conteúdo, é um acto administrativo «definitivo e executório», embora praticado sob a forma legislativa, donde a sua recorribilidade contenciosa;

2.ª Fazendo ele aplicação do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, não o pode contrariar: daí que não tenha ele derrogado a norma do artigo 37.º daquele decreto-lei, o que, aliás, a acontecer, não seria de admitir, dado tratar-se de matéria abrangida na reserva relativa da Assembleia da República [artigo 168.º, n.º 1, alínea *v*), da Constituição da República Portuguesa (CRP) (versão de 1982); (matéria das conclusões 1.ª a 7.ª das alegações de fls. 146 e segs.);

3.ª Nos termos do artigo 37.º daquele Decreto-Lei n.º 260/76, a extinção de empresas públicas só pode ser decretada quando a mesma tenha por finalidade fazer cessar de todo a intervenção do Estado no sector da actividade (no caso dos transportes marítimos) a que a mesma se dedicava;

4.ª Daí que tendo o acto recorrido decretado a extinção da CTM com a finalidade (preâmbulo do respectivo diploma) de «reestruturar e reorganizar o sector público» no domínio dos transportes marítimos, padece o mesmo de desvio de poder; (matérias das conclusões 8.ª a 12.ª das referidas alegações];

5.ª O acto recorrido, assumindo o preceituado no artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 260/76, que estabelece o rateio pelos credores em caso de insuficiência do património em liquidação, norma materialmente inconstitucional por ofensa do princípio da responsabilidade do Estado consagrado no artigo 22.º da Constituição, está eivado de vício de violação de lei agravada *(sic),* determinante da sua nulidade; (conclusão 3.ª);

6.ª O acto recorrido, não declarando expressamente a assunção pelo Estado da responsabilidade pelas indemnizações devidas em consequência da extinção da empresa, violou *o princípio constitucional da igualdade* consagrado no artigo 13.º da lei fundamental, pois não se justifica que o tivesse feito no caso de uma outra empresa pública, a empresa pública do jornal *O Século,* e não o tenha feito na decisão de extinção da CTM; (conclusão 14.ª das alegações);

7.ª Os direitos dos recorrentes, enquanto reformados, pensionistas e pré-reformados da empresa extinta, eram direitos de crédito a prestações de segurança social; (conclusão 15.ª das alegações);

8.ª As prestações a que os recorrentes tinham direito haviam sido acordadas entre estes e a empresa, e aprovadas ou autorizadas pelos membros do Governo a quem cabia a tutela da empresa nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 60/76; (conclusão 16.ª das alegações);

9.ª Tais direitos, porque reconhecidos e aprovados pelo próprio Estado vinculavam este nos temos do *princípio da legalidade* previsto no artigo 266.º, n.º 1, da lei fundamental, que foi assim, pelo acto recorrido, violado; (conclusão 17.ª das alegações cits.);

10.ª O acto recorrido, pondo termo ao recebimento das prestações pecuniárias por parte dos recorrentes, violou o *direito à segurança social* previsto no artigo 63.º da Constituição; (conclusão 18.ª das alegações cits.);

11.ª Tendo os direitos dos recorrentes na sua génese vínculos laborais e tendo alguns recorrentes, os pré-reformados, acordado na cessação voluntária dos contratos de trabalho, contra o recebimento da correspondente pensão de reforma antecipada, convertível em complemento de reforma, a extinção destes direitos constituiu violação do *direito à segurança social,* consagrado no artigo 53.º da lei fundamental; (conclusão 19.ª das alegações cits.);

12.ª A extinção dos direitos dos recorrentes e o modo como foi efectuada pelo acto recorrido, traduz-se num verdadeiro *confisco,* acto de natureza ablativa ou expropriativa, que o Governo só podia praticar mediante autorização legislativa [artigo 168.º, n.º 1, alíneas *e*) e *f*), da CRP] e que, não existindo no presente caso, constituiu violação do princípio da legalidade e da responsabilidade (artigos 266.º, n.º 2, e 22.º da Constituição); (conclusão 20.ª das alegações cits.);

13.ª As prestações auferidas pelos recorrentes, apesar de «magras» e nalguns casos até irrisórias, constituíam um complemento do seu rendimento disponível, e eram, por isso, essenciais à subsistência económica dos seus titulares. O acto recorrido violou, deste modo, o direito à *vida e à integridade pessoal* dos recorrentes, consagrados nos artigos 24.º e 25.º da Constituição, e o *direito à segurança económica,* que a Constituição consagra no artigo 77.º, como direito específico das pessoas idosas, a maioria dos reformados e pensionistas da empresa extinta; (conclusão 21.ª das alegações cits.);

14.ª Tendo os direitos dos recorrentes carácter vitalício e tendo estes a expectativa legítima e segura de que os mesmos seriam respeitados e assegurados em qualquer caso, a decisão recorrida, ao

extinguir pura e simplesmente tais direitos, pôs em causa a *confiança e segurança jurídicas* dos cidadãos no Estado, corolário do conceito do Estado de Direito que a Constituição acolhe e consagra [artigos 2.º e 3.º, n.º 2, alínea *b*)]; (conclusão 22.ª das alegações cits.);

15.ª O acto recorrido ao retirar aos particulares, mesmo temporariamente, mediante a propositura de acções ou outras providências, violou um direito fundamental dos cidadãos, consagrado no artigo 20.º da Constituição, direito esse cujo exercício nem em estado de sítio ou de emergência pode ser suspenso ou limitado [artigos 6.º e 23.º da Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro); (conclusão 23.ª das alegações cits.);

16.ª Estabelecendo o artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 260/76, de modo imperativo, a reserva de *decreto* para o acto de extinção de uma empresa pública, a prática do acto recorrido sob a forma de decreto-lei constitui vício de forma gerador da sua anulabilidade; (conclusão 24.ª das alegações cits.);

17.ª Sendo o acto recorrido um acto típico da função administrativa do Governo [artigo 220.º, alínea *g*), da Constituição], não podia este lançar mão da sua competência legislativa, e ao fazê-lo utilizou afinal essa competência para fim diverso daquele para o qual a Constituição lhe conferiu tal poder legislativo; (conclusão 25.ª das alegações cits.);

18.ª O acto recorrido, enquanto acto legislativo, foi, pois, praticado com excesso ou *desvio do poder legislativo,* tendo infringido os artigos 115.º, n.º 1, 185.º, 201.º, 202.º e 266.º da lei fundamental; (conclusão 26.ª das alegações cits.).»

Rematam finalmente os recorrentes com o pedido, que formulam, de ser declarada a nulidade ou anular-se o acto recorrido com base nos fundamentos acabados de expor.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP), a fls. 228-229 v.º, deu o seu parecer no sentido do provimento do recurso por violação do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 260/77, aderindo nessa parte ao alegado pelos recorrentes, já que, também em seu entendimento, a extinção da CTM decidida no Decreto-Lei n.º 137/85 — sem que se tivesse aí operado qualquer *cisão* ou *fusão* da empresa — só o poderia ser, nos termos daquele artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 260/76, se o Estado tivesse feito cessar também a sua intervenção no sector dos transportes marítimos, o que não aconteceu, pois o que o moveu foi unicamente a situação intrínseca da própria empresa.

Quanto ao uso, pelo acto de dissolução, de uma forma mais solene (decreto-lei) em vez de outra mais simples (decreto) — cf. ao preceituado no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 260/76, que rege na matéria —, opina o mesmo Ex.mo Magistrado que isso não obsta a que daquele modo não ficassem satisfeitas as exigências de responsabilização que se contêm mormente no artigo 38.º daquele decreto-lei.

Obtidos que foram os vistos legais e redistribuído o processo ao presente relator (3 de Dezembro de 1992), cumpre decidir.

No domínio da matéria de facto há que considerar como assente o seguinte:

Dos cinco primeiros recorrentes (Deolinda Monteiro, Salette Rodrigues, António Carneiro Jorge, José Carlos Pires Monteiro e Luís Filipe Martins), a *Deolinda* e a *Salette* eram, pelo menos à data da interposição do presente recurso (3 de Junho de 1985), beneficiárias, a título de viuvez, de uma *pensão de sobrevivência* atribuída por morte de seus maridos, que empregados tinham sido da CTM, pensão essa paga pela Caixa Nacional de Pensões (CNP), beneficiando ainda, por

virtude de estipulação negocial estabelecida anteriormente com a CTM, de *um complemento da mesma pensão,* da responsabilidade desta última, enquanto por sua vez os recorrentes *António José* e *José Carlos* (3.º e 4.º), por idêntico título, mas porque na situação de *reformados* da CTM, recebiam igualmente desta um complemento da sua pensão de reforma atribuída pela CNP.

Quanto ao 5.º recorrente, *Luís Filipe,* por ter aderido a um plano de reformas antecipadas instituído pela CTM, acordara com esta na rescisão do contrato de trabalho que o ligava à mesma, ficando com o direito a uma pensão temporária mensal, de montante actualizável, a título de pensão de reforma antecipada, que seria transformada em pensão de reforma logo que o recorrente passasse a essa situação no âmbito do CNP (pagando-lhe entretanto a CTM as contribuições facultativas para a Segurança Social).

Finalmente, a 6.ª recorrente, a ARPEMM, constituída por escritura pública de 25 de Fevereiro de 1982, é uma pessoa colectiva de direito privado cujos sócios são pensionistas (ou familiares) da marinha mercante e cujo escopo é prestar-lhes apoio em defesa dos seus interesses e direitos legítimos, promover, fomentar e apoiar actividades de ordem cultural, recreativas, desportivas e outras, além de participar, através dos meios normalmente disponíveis, na conscencialização colectiva da problemática do reformado ou pensionista (doc. de fls. 265 e segs.).

Após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 137/85, os cinco primeiros recorrentes continuaram a ser abonados pela CTM dos *complementos de pensão* que até então esta lhes pagava, na forma e pelo tempo que resulta do protocolo assinado, em 8 de Maio de 1985, entre o Ministério do Mar e as comissões executivas das comissões de trabalhadores e dos sindicatos do sector da marinha mercante (v. fls. 86 e segs.).

Exposta a matéria de facto considerada assente e relevante no caso para o conhecimento do recurso, passemos agora ao plano do direito, na óptica dos vícios que os recorrentes assacam ao acto impugnado.

Antes, porém, convirá desfazer algumas dúvidas que no processo se levantaram — cf. parecer da Auditoria Jurídica da Presidência do Conselho de Ministros, a fl. 237 — quanto à verificação do pressuposto processual da *legitimidade activa* por parte da recorrente APREMM, com base na consideração de ela não ser detentora de um interesse pessoal e directo na anulação do acto.

Julga-se, porém, que semelhantes dúvidas não têm razão de ser.

Na verdade, resulta dos estatutos da APREMM, no ponto que agora interessa, mais acima considerado, que o escopo respectivo é constituído pela defesa dos *interesses colectivos* de uma categoria de trabalhadores (e seus familiares): os pensionistas da marinha mercante.

Ora, se do impugnado Decreto-Lei n.º 137/85, resulta, nos termos adiante precisados, a «extinção» da empresa pública CTM, com o consequente desaparecimento da ordem jurídica da mesma, isso significa o desaparecimento do titular passivo, bem como do respectivo património, das dívidas da CTM e, entre estas, as correspondentes aos *complementos das pensões* que ela se obrigara a pagar aos cinco primeiros recorrentes, o que projecta um prejuízo nos interesses desses e de outros pensionistas da marinha mercante, cuja defesa colectiva constitui um dos escopos, como se viu, da recorrente APREMM.

Aliás, este Supremo Tribunal, num caso com algumas atinências com o ponto agora em discussão, admitiu a legitimidade da Associação Nacional das Farmácias, como associação dotada de personalidade jurídica representando os interesses comuns dos farmacêuticos, a impugnar contenciosamente acto de licenciamento de farmácia em que o farmacêutico surgia como «testa de ferro» de uma cooperativa, verdadeira dona da farmácia (Acórdão do pleno da Secção de 24 de Novembro de 1984, no apêndice ao *Diário da República,* de 30 de Janeiro de 1986, p. 1046, e *Acórdãos Doutrinais,* n.º 257, p. 656).

E também tem admitido a legitimidade das associações sindicais quando estejam em jogo interesses colectivos, por dizerem respeito a uma pluralidade de interessados (cf. Acórdãos de 31 de Outubro de 1991, recurso n.º 2563 e de 18 de Dezembro de 1991, recurso n.º 22 009).

A 6.ª recorrente, a APREMM, goza pois de legitimidade para interpor o presente recurso.

Contudo, antes de avançarmos, agora, para a apreciação do seu mérito, interessa começar por definir com a possível precisão o *conteúdo* do objecto da impugnação contenciosa que os recorrentes elegeram no recurso.

É ele, segundo alegam, o «acto administrativo» contido no Decreto-Lei n.º 137/85, de 3 de Maio.

Ora, se a partir da nova redacção introduzida no n.º 3 do artigo 268.º da CRP pela 1.ª revisão, vigente à data da publicação do Decreto-Lei n.º 137/85 (e que corresponde ao actual n.º 4 da mesma disposição na 2.ª revisão), nenhumas dúvidas pode haver quanto à admissibilidade da impugnação contenciosa de actos administrativos ainda que revestindo *forma legislativa* — aquelas disposições falam da garantia de recurso contencioso com fundamento em ilegalidade contra quaisquer actos administrativos «independentemente da sua forma» —, a verdade é que pressuposto de semelhante impugnação, deste modo aberta, é que estejamos na presença de uma disposição legal — inserida em lei ou decreto-lei — de *conteúdo individual e concreto,* com efeito «consuntivo», pois, já que os seus efeitos se esgotam na definição de uma situação ou caso singular.

Numa situação em que o legislador, em vez de legislar como lhe cumpria, atenta a forma utilizada, «administrou».

Será isso que aconteceu com o Decreto-Lei n.º 137/85?

É manifesto que sim.

Na verdade, o conteúdo decisivo de tal diploma é o que se contém no seu artigo 1.º, o qual reza assim:

«1 — É extinta a CTM — Companhia Portuguesa de Transportes Marítimos, E. P., adiante designada «CTM», que, nesta data, entra em liquidação.

2 — A CTM mantém a sua personalidade jurídica, para efeitos de liquidação, até à aprovação final das contas a apresentar pela comissão liquidatária.»

Com a transcrita «norma», a qual apenas diz respeito a uma *singular* pessoa colectiva — no caso a CTM —, declarou-se a mesma extinta (n.º 1), *rectius,* em liquidação (n.º 2) com vista à sua extinção logo que aprovadas as contas da respectiva comissão liquidatária.

Trata-se, pois, da definição de uma situação *individual* e *concreta* e que esgota a sua aplicação no caso a que diz respeito.

Não existe nela o mínimo elemento abstracto.

Aliás, as restantes disposições em que se desdobra o mesmo decreto-lei, e que são mais 17, não apresentam *autonomia* em relação à acima transcrita, sendo dela mera *consequência.*

O artigo 4.º define os efeitos da extinção da «CTM», decretada no artigo 1.º

Os artigos 2.º, 5.º, 6.º e 7.º, por um lado, e os 3.º, 8.º, 9.º, 10.º, 13.º, 14.º, 15.º, 16.º, 17.º e 18.º, de outro, servem para operar a *liquidação da empresa;* aqueles primeiros através de uma *comissão liquidatária,* cuja instituição, composição e competência definem, enquanto os outros concretizam as operações de liquidação do património a efectuar, com a verificação do passivo, a realização do activo, a reclamação e graduação de créditos, com o subsequente pagamento dos créditos admitidos e graduados.

O que tudo se faz, como adiante se verá no ponto que os recorrentes dele questionam, em aplicação do regime jurídico constante das bases gerais das empresas públicas — Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, salvo na forma utilizada (decreto-lei, em vez de decreto simples — cf. artigo 38.º deste diploma).

O Decreto-Lei n.º 137/85 *não inova,* pois, assumindo conteúdo *executivo,* em aplicação do regime jurídico definido para as empresas públicas naquele Decreto-Lei n.º 260/76, o que reforça a ideia do seu conteúdo como um acto administrativo e não como uma norma.

Aliás, no sentido de ver no acto legislativo de extinção de uma empresa pública um acto administrativo (cf. F. do Amaral, *Curso de Direito Administrativo,* vol. I, Coimbra, 1987, pp. 353-354).

E Ferreira de Almeida (*Direito Económico,* lições policopiadas, Lisboa, 1979, p. 74, da primeira parte), debruçando-se sobre o acto contrário ao que nos ocupa, como é o de *nacionalização,* já chamava a atenção para que tal acto mais se aproximava de um acto administrativo do que de um preceito geral e abstracto, havendo assim no uso da lei como meio de nacionalização um «excesso de forma», intencionalmente escolhido para lhe conferir a marca de acto indiscutível e inatacável, justificado em si mesmo.

Apurado que no Decreto-Lei n.º 137/85 estamos na presença de um acto administrativo com o conteúdo que acima se deixou delineado, entremos pois na apreciação do mérito do processo que o ataca e pela ordem dos vícios alegados.

Desde logo o de *desvio de poder* (parte III das alegações dos recorrentes, fls. 151-155 e respectivas conclusões 4.ª a 12.ª).

Tal vício mostra-se fundamentado, no essencial, da seguinte forma (a que o Ex.mo Magistrado do MP no seu parecer final adere, como vimos, sem contudo o qualificar como «desvio de poder»):

O artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 260/76 — diploma que estabelece as bases do regime jurídico das empresas públicas —, ao abrigo do qual o Decreto-Lei n.º 137/85, ora impugnado, foi ou pelo menos devia ter sido emitido, prevê apenas *duas* formas de extinção das empresas públicas, com exclusão de quaisquer outras, como as que estão sujeitas as sociedades comerciais, incluindo os institutos da falência ou insolvência.

São tais formas de extinção, a *cisão* ou *fusão* da empresa pública em causa, quando a finalidade da medida for a de *reorganizar as suas actividades,* ou a sua extinção pura e simples, quando o objectivo a atingir for o de o Estado através dela *deixar de intervir no sector de actividade em causa* (transporte marítimo).

Como o Decreto-Lei n.º 137/85 abraçou esta última hipótese, pois que extinguiu pura e simplesmente a CTM, sem a cindir ou fundir em outra(s) ou com outra(s), e apesar disso o Estado continuou a intervir no sector em causa, como se pode ver através da criação de duas novas empresas públicas de transportes marítimos — a PORTLINE — Transportes Marítimos Internacionais, S. A. R. L., e a TRASINSULAR — Transportes Marítimos Insulares, S. A. R. L. — através do Decreto-Lei n.º 336/84, de 18 de Outubro, teria o Decreto-Lei n.º 137/85 violado o artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 260/76, cuja matéria não poderia por outro lado alterar, atento estar-se no âmbito da reserva relativa da Assembleia da República, como é o estatuto das empresas públicas [artigo 168.º, alínea *v*), da CRP, na redacção resultante da 1.ª revisão constitucional, então em vigor].

E os recorrentes — nesta parte não secundados pelo Ex.mo Magistrado do MP —, assentam o alegado «desvio de poder» do legislador do Decreto-Lei n.º 137/85 na circunstância de o fim que o terá levado à aí decretada extinção da CTM não ter sido o de o Estado deixar de intervir no sector em questão, que não aconteceu, mas antes o de «extinguir todos os vínculos obrigacionais que integravam o passivo da empresa» como consequência imediata da extinção desta, objectivo este que não seria permitido pelo falado artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 260/76.

Toda a precedente argumentação — dos recorrentes e do MP — assenta no pressuposto de que a extinção da CTM decidida pelo Decreto-Lei n.º 137/85 (artigo 1.º) o foi fora do condicionalismo previsto no artigo 37.º, n.º 1, do Estatuto das Empresas Públicas (Decreto-Lei n.º 260/76) para o efeito.

Importa, pois, começar por indagar do acerto de semelhante conclusão.

Dispõe aquele artigo 37.º, n.º 1, o seguinte:

«1. A extinção de uma empresa pública pode visar a reorganização das actividades desta, mediante a sua cisão ou a fusão com outras, ou destinar-se a pôr termo a essa actividade, sendo então seguida da liquidação do respectivo património.

2. [. . .].»

Do transcrito preceito resulta que o poder nele atribuído de *extinção* das empresas públicas se revela vinculado quanto ao *fim* e quanto ao *modo.*

Quanto ao *fim,* porque este só pode ser um de dois tipos: ou visar, para utilizar as palavras da lei, «a reorganização das actividades» da empresa pública, ou destinar-se a «pôr termo, para continuar a usar as palavras daquela, a essa actividade».

Naquele primeiro caso — e aqui surge a vinculação quanto ao modo de extinção —, esta pode revestir a forma da cisão ou fusão da empresa, enquanto no segundo ele será o da extinção pura e simples da empresa, seguindo-se a liquidação do respectivo património.

Tudo o mais que fica fora do descrito campo de *vinculação legal* cai no *poder discricionário* da entidade decidente da extinção.

Tanto o que deve ser entendido, em cada caso, como a «reorganização das actividades» de uma empresa pública, como os pressupostos — de livre escolha, adequados porém ao fim tido em vista —, da decisão de pôr termo à actividade da própria empresa, com a liquidação do respectivo património, e até a escolha de uma ou de outra destas soluções (e, dentro daquela primeira, o optar pela cisão ou antes pela fusão e em que termos), é deixado ao *poder discricionário* de quem decide a concreta extinção da empresa pública.

A lei — o falado n.º 1 do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 260/76 — não define pois quais as circunstâncias em que se estará autorizado a «reorganizar as actividades» da empresa pública, cindicando-a ou fundindo-a então, como não indica quais os pressupostos, verificados os quais, se poderá pôr termo à actividade da mesma.

Trata-se de pressupostos de *livre escolha,* o que será explicável pela circunstância de o legislador não ter querido estabelecer nesse domínio uma vinculação legal pela dificuldade de prever todos os particularismos da economia das empresas.

Pretendem os recorrentes (secundados nesta parte pelo MP, que a expressão utilizada na segunda parte do n.º 1 do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 260/76 «[. . .] ou destinar-se a pôr termo a essa actividade [. . .]», deverá ser lida como significando que essa actividade não é a da própria empresa pública em causa, mas antes a actividade do Estado no sector económico respectivo.

Mas sem razão, segundo se julga.

Desde logo pelo *teor literal* da disposição em causa: se na sua primeira parte se alude à «reorganização das actividades desta» (da empresa pública em causa) e, na sua segunda parte, se prevê em alternativa que a extinção pode «destinar-se a pôr termo a essa actividade», tal actividade — essa actividade diz o preceito — só poderá ser a actividade da própria empresa a extinguir, não a actividade intervencionista do Estado no sector económico respectivo.

Depois, por um argumento de ordem racional.

Na verdade, não seria justificado vincular a autoridade decidente ao aproveitamento das estruturas de uma empresa pública, cindindo-a ou fundindo-a com outra, quando tal fosse desaconselhável ao seu particular estado ou situação económica (pesadamente endividada) ou tecnológica (obsolescência do respectivo equipamento).

Aliás, toda a doutrina que sobre o tema se pode consultar, entende a segunda parte do n.º 1 do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 260/76 singelamente no sentido de aí se autorizar a extinção da empresa pública por cessação da sua actividade e não, como pretendem os recorrentes, apenas na hipótese de cessação da intervenção do Estado no respectivo sector da economia (F. do Amaral, *loc. cit.,* p. 353, F. de Almeida, *loc. cit.,* pp. 173-174, S. Patrício, *Curso de Direito Económico,* lições policopiadas, Lisboa, 198?, pp. 628-629 e Luís Cabral de Moncada, *Direito Económico,* Lisboa, 2.ª ed., Coimbra, 1988, pp. 197-199).

Do acabado de expor resulta assim que o Decreto-Lei n.º 137/85, ao decidir o encerramento da CTM, se moveu dentro do quadro legal — na parte que dele vem questionada no presente recurso — do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 260/76, pelo que prejudicado fica o conhecimento de todas as questões que a hipótese contrária seria susceptível de colocar (ilegalidade do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 135/85 ou, noutra perspectiva, a sua inconstitucionalidade).

Mas fica de pé a necessidade de apreciação do «desvio de poder» invocado pelos recorrentes, como se viu, na base de que a cessação de todos os vínculos obrigacionais da extinta CTM não seria permitida pelo referido artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 260/76.

Sem necessidade de averiguar da correcção da qualificação deste vício, tal como ele vem formulado, a verdade é que também aqui claudica a base da argumentação dos recorrentes.

Na verdade, da extinção da empresa pública decretada ao abrigo da segunda parte do artigo 37.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 260/76 — caso do Decreto-Lei n.º 137/85, aqui em causa, como se viu — resulta a *liquidação do seu património* (parte final daquele primeiro preceito e artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 137/85) e assim por imperativo lógico todos os seus *vínculos obrigacionais*.

Aquilo, pois, que os recorrentes apontam como um desvio de poder é afinal uma particularidade do próprio *regime jurídico* estabelecido pela lei (Decreto-Lei n.º 260/76) para a extinção das empresas públicas por cessação da respectiva actividade.

Ora, não se pode falar de «desvio de poder» em relação a um acto — isto independentemente de saber se tal vício seria de conceber face a um acto que, como no caso, aparece revestido da forma de lei — se o fim invocado como desviado do fim legal não passa de um efeito que a própria lei atribui à prática do mesmo acto.

Improcede, pois, o invocado vício.

Passemos, agora, a apreciar a questão da invocada *inconstitucionalidade material* do artigo 45.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 260/76, bem como da do artigo 10.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 137/85, que reproduz o sentido dispositivo daquele, por alegada violação da norma do artigo 22.º da CRP (parte III, n.º 1, das alegações e respectiva conclusão 13.ª).

Segundo os recorrentes, preceituam tanto o artigo 45.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 260/76, como o artigo 10.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 137/85, que liquidado o património da empresa pública extinta e mostrando-se insuficiente o produto da realização do seu activo para pagamento dos credores comuns — os privilegiados já o foram anteriormente segundo a graduação estabelecida — serão aqueles pagos rateadamente.

O que significa, acrescentam os recorrentes, que todos os credores da empresa pública extinta são pagos exclusivamente pelas forças do património respectivo, entretanto liquidado, não assumindo o Estado qualquer responsabilidade pelas dívidas (ou parte delas) para cujo pagamento aquele se venha a revelar insuficiente, violando-se assim o princípio da responsabilidade civil do Estado por actos de órgãos seus estabelecido no artigo 22.º da Constituição.

Vejamos.

Uma das consequências da *personalidade jurídica* de que gozam as empresas públicas (artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 260/76, para estas em geral, e artigo 1.º, n.º 1, do Estatuto da CTM, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 77/80, de 16 de Abril) é a da sua *autonomia patrimonial:* pelas dívidas da empresa apenas respondem os seus bens e estes só por tais dívidas respondem — é o que resulta do artigo 15.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 260/76.

O Estado, pois, enquanto titular de todo o capital social da empresa pública — no caso da CTM —, *não é responsável pelas dívidas desta,* ou seja, por aquelas que a mesma contraiu no desenvolvimento do seu escopo social e assim, no caso que nos interessa, pelos créditos que os ora recorrentes tenham eventualmente sobre a CTM, resultantes da obrigação por esta assumida do pagamento àqueles de *prestações complementares* de segurança social (pensões de sobrevivência, reforma ou pré-reforma).

E as disposições, acima referidas, dos artigos 45.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 260/76 e 10.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 137/85, limitam-se a concretizar o princípio da autonomia patrimonial da empresa pública

quando referido ao momento da liquidação respectiva na sequência da sua extinção.

Por sua vez, o princípio estabelecido no artigo 22.º da Constituição, que responsabiliza civilmente o Estado (bem como todos os demais entes públicos menores) de forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por acções ou omissões praticadas no exercício e por causa das suas funções, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem, situa-se num plano bem diferente do da pretendida responsabilidade automática do Estado pelas dívidas da empresa extinta.

É que nesse artigo 22.º da Constituição, bem como no Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1969, diploma este que, como é sabido, concretiza o princípio naquele primeiro consagrado, no domínio da legislação ordinária, não está em jogo qualquer responsabilidade civil do Estado (ou de outros entes públicos menores) por *dívidas alheias* (por factos de terceiros) — como seria a responsabilidade do Estado por dívidas das empresas públicas —, mas antes a responsabilidade daquele por actos ou omissões próprias, de órgãos seus (como por ex., do governo) praticados em relação à empresa pública e que lhe tenham causado de forma ilícita prejuízos, com violação dos seus direitos ou interesses protegidos (artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 48 051).

Daí que o Decreto-Lei n.º 137/85 não tivesse de cuidar, como não cuidou de facto, da questão da eventual responsabilidade civil do Estado resultante da extinção da CTM nele decidida (artigo 1.º).

Tal responsabilidade, a existir ela porventura — matéria que só em acção própria e não no presente recurso poderá ser discutida — terá de ser apreciada nos *termos gerais,* que são, como se disse, os plasmados no Decreto-Lei n.º 48 051.

O Decreto-Lei n.º 137/85 é pois alheio em relação a ela e daí que, nada dispondo em tal matéria, nunca pudesse ter violado, contrariamente ao pretendido pelos recorrentes, o artigo 22.º da CRP.

Improcede assim tal vício.

Invocam ainda a recorrente que o Estado, ao não assumir as dívidas da CTM em resultado da sua extinção pelo Decreto-Lei n.º 137/85, violou o princípio constitucional da igualdade (artigo 13.º da CRP), pois que solução contrária a esta adoptou na extinção da empresa pública do jornal *O Século* (Decreto n.º 162/79, de 29 de Dezembro) e onde as correspondentes dívidas o foram [parte III das alegações, n.º 2, e sua conclusão 14.ª).

Que o Estado pode assumir livremente, ponderando o interesse público à luz dos particularismos de cada caso, as dívidas das empresas públicas extintas, como dívidas de terceiros que são, não parece oferecer qualquer dúvida.

Ora, quando isso acontece — como os recorrentes alegam ter acontecido com a extinção da empresa pública do jornal *O Século* — isso resulta de um *acto de soberania da lei,* ditado por motivos de *justiça e oportunidade* do caso em consideração.

E se o Estado o não fez no Decreto-Lei n.º 137/85, agora em jogo, é porque também soberanamente entendeu fazer uma valoração de sinal contrário.

Mas, se assim é, então este Supremo Tribunal não pode substituir-se neste caso ao legislador e por si valorar as duas situações em comparação — as da extinção do jornal *O Século* de um lado e da CTM de outro — para o efeito de saber se elas postulavam soluções iguais

ou antes desiguais, estando como estão em jogo juízos de justiça concreta e não de estrita legalidade.

Pode, é certo, fazer um controlo externo, por forma a determinar se a solução adoptada no Decreto-Lei n.º 137/85 — de não assunção pelo Estado das dívidas da CTM — se mostra *arbitrária,* por carência de *justificação racional*.

Só que os recorrentes a esse respeito nada alegam: limitam-se a alegar como violado o princípio da igualdade.

E este Supremo Tribunal não se lhes pode substituir na determinação dos termos concretos do vício alegado, cujo ónus cumpre só àqueles.

Improcede assim a alegada violação do artigo 13.º da CRP.

Apreciemos agora a também invocada violação do *princípio da legalidade* (artigo 266.º, n.º 2, da CRP), resultante de a fixação das *remunerações e demais regalias* das empresas públicas e também da CTM estar sujeita à aprovação do membro do Governo que exerça no caso os poderes de tutela (artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 260/76 e redacções posteriores), o que aconteceu certamente quanto ao pagamento aos ora recorrentes das pensões complementares: daí que o Estado, por virtude daquela aprovação, se tivesse vinculado através do correspondente acto de aprovação, que não poderia desrespeitar, ao não assumir as dívidas da CTM em resultado da extinção desta como fez (parte III das alegações, n.º 3, e suas conclusões 15.ª, 16.ª e 17.ª).

É certo que, nos termos do Estatuto da CTM, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 77/80 — artigo 20.º, n.º 2, alínea *e*) —, em consonância aliás com a norma do artigo 13.º, n.º 2, alínea *g*), do Decreto-Lei n.º 260/76, cabe ao Governo, através do ministro respectivo aprovar o «estatuto do pessoal, em particular no que respeita à fixação de remunerações».

Trata-se de matéria, pois, sujeita à tutela *preventiva* do Governo, a qual funciona como condição do exercício de uma competência própria da CTM, como é a do pagamento de todas as despesas inerentes à prossecução do seu objecto (artigo 24.º, n.º 1, do seu Estatuto).

Ora, a extinção da empresa, resultante do Decreto-Lei n.º 137/85 em nada buliu com o estatuto remuneratório do pessoal respectivo, o qual se manteve incólume, nos termos em que foi sujeito à tutela preventiva do Governo.

Cai assim pela base a alegação dos recorrentes, desinteressando averiguar-se se e em que termos o Estado estaria «vinculado» a respeitar as regalias por si anteriormente autorizadas à CTM.

Improcede também assim o vício.

Vejamos seguidamente a suscitada violação do *direito à segurança no emprego* (artigo 53.º da Constituição), nomeadamente quanto aos trabalhadores que haviam celebrado acordos de extinção de contratos de trabalho ao abrigo do «plano de reformas antecipadas» da CTM, bem como a violação do princípio do respeito pelos *direitos subjectivos dos cidadãos* (artigo 266.º, n.º 1, do mesmo diploma) — n.º 5 da parte III e conclusão 19.ª

Trata-se, também, de arguição sem fundamento bastante.

Quanto à alegada *violação do direito à segurança no emprego,* a mesma não é susceptível de ser quanto aos ora recorrentes equacionada.

Na verdade, tanto os quatro primeiros recorrentes, como o 5.º, nenhuma *relação laboral* tinham com a CTM à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 137/85, como resulta da matéria de facto que mais acima se deixou apurada: aqueles, porque nunca a tiveram, limitando-se a serem familiares de trabalhadores da empresa, por morte de quem passaram a receber pensões de sobrevivência; o 5.º recorrente, porque já tinha também a esse tempo rescindido o contrato de trabalho que o ligava à CTM, não sendo o presente recurso contencioso o lugar próprio para discutir a legalidade dessa rescisão, situada como se encontra fora, quer do âmbito do acto impugnado quer até da competência deste Supremo Tribunal como facto jurídico tendo por objecto uma relação de direito privado.

Quanto à alegada *violação dos direitos subjectivos* dos mesmos recorrentes, ou seja, dos seus direitos de crédito sobre a CTM, com desrespeito do artigo 766.º, n.º 1, da CRP, a mesma não se verifica.

É que, sendo a garantia comum dos credores de uma empresa pública, nomeadamente dos referidos recorrentes como titulares de créditos correspondentes às pensões complementares, constituída pelo *património* da mesma (em termos que aqui não interessa precisar), o respectivo direito só sobre os bens nele integrados poderá ser exercido.

E tal direito não foi afectado pela extinção da CTM decretada pelo Decreto-Lei n.º 137/85, não se verificando violação das referidas normas constitucionais.

Afirmam ainda os recorrentes que na sequência do Decreto-Lei n.º 137/85 os seus direitos foram extintos, o que equivale a um verdadeiro *confisco,* extinção que violaria ainda o seu *direito à vida e à integridade pessoal* (artigos 24.º e 25.º da CRP), bem como à sua segurança económica (artigo 72.º do mesmo diploma).

Mas sem razão, segundo se entende.

A extinção da CTM não envolveu a extinção dos créditos dos recorrentes, que continuaram a ter exactamente a mesma garantia que tinham anteriormente e que era constituída, como se disse, pelo património daquela, pelo que também nunca poderia haver violação dos direitos à vida e integridade pessoal, que pressupõe um atentado à vida no seu aspecto físico ou à integridade física ou moral dos recorrentes, que não se vislumbra onde possa ter ocorrido através da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 137/85.

Por seu turno, o direito à segurança económica das pessoas idosas (artigo 72.º, n.º 1, da CRP), pelas mesmas razões acima apontadas, não se afigura posto em crise.

Passemos, agora, à apreciação da violação, também arguida, do *princípio do estado de direito democrático* através da violação da *confiança e segurança dos cidadãos no Estado* (artigo 2.º da Constituição) — n.º 9 da parte III das alegações e sua conclusão 22.ª).

Trata-se, segundo se julga, de arguição sem fundamento bastante.

Na verdade, todos aqueles que entram em relação com empresas públicas — e só estas agora estão em jogo — e que por via disso se tornam seus credores, quer sejam seus trabalhadores por créditos de trabalho não pagos atempadamente, quer sejam terceiros credores de qualquer obrigação que as tenha por sujeito passivo, porque têm apenas por garantia o respectivo *património,* atenta a sua autonomia nos termos mais acima explicitados, correm o inerente *risco* de insatisfação do crédito ou créditos, até porque, como se viu, não impende sobre o Estado, como titular do capital das empresas públicas, qualquer obrigação de assunção das dívidas correspondentes, que só poderá

ocorrer por livre decisão tomada por via legislativa, com base na soberania do legislador.

Ora, porque o *risco* de insatisfação do crédito existe desde o seu momento de constituição, não se pode dizer que haja surgido qualquer confiança juridicamente fundada no cumprimento respectivo que possa ser violada, pelo que o vício assim alegado também claudica.

Vejamos agora a também suscitada violação do princípio constitucional do direito de acesso aos tribunais (artigo 20.º da CRP) pela alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 137/85, na parte em que aí se dispõe implicar a extinção da CTM a impossibilidade da propositura de providências judiciais tendentes à garantia do pagamento de qualquer crédito sobre a empresa extinta, o que vedou aos recorrentes que nos tribunais comuns lançassem mão de uma providência cautelar não especificada do tipo da regulada nos artigos 388.º a 392.º do Código de Processo Civil (alimentos provisórios) — n.º 10 da parte III das alegações e sua conclusão 23.ª Só que a solvência de semelhante arguição se encontra desde logo prejudicada pela circunstância — dada como assente na matéria de facto — de terem os cinco primeiros recorrentes continuado a receber os complementos de pensão acordados de acordo com o protocolo assinado em 8 de Maio de 1985.

Improcede, pois, o suscitado vício.

Debrucemo-nos agora sobre a arguida violação do *direito à segurança social* (artigo 63.º da CRP) — n.º 4 da parte III das alegações e conclusão 18.ª — a qual resultaria, para os recorrentes, da privação por parte deles dos *complementos de pensão* (para os quatro primeiros) e da *pensão temporária mensal* (para o 5.º), cujo pagamento incumbia à CTM e que ficaram extintos com a correspondente extinção desta última, decidida pelo Decreto-Lei n.º 137/85.

É certo que aquele artigo 63.º da CRP preceitua que «todos têm direito à segurança social» (n.º 1), mais acrescentando — seu n.º 2 — que «incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários».

E certo também parece ser que as referidas prestações mensais, a cargo da CTM ao tempo da sua extinção, se devem considerar como *prestações complementares de segurança social,* por o correspectivo crédito não assumir natureza laboral, como têm decidido, ainda que a outro propósito (o do prazo de prescrição de tal crédito), os tribunais da jurisdição laboral (cf., por todos, o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 20 de Fevereiro de 1991, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 354, p. 810).

E prestações complementares essas da iniciativa, não do Estado, mas antes da entidade patronal, quer por acordo resultante de celebrado instrumento de regulação colectiva de trabalho, vinculando entidades patronais e grupos ou classes de trabalhadores, quer de decisão unilateral de certa ou certas empresas.

Tenham essas prestações uma ou outra destas fontes (o que acontece no caso presente), em todo o caso trata-se de encargos da responsabilidade exclusiva da entidade patronal, resultantes de dívidas por ela assumidas, cujo cumprimento não incumbe ao Estado em caso de incumprimento por parte daquela.

É isso, aliás, o que resulta do artigo 6.º da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto— diploma que define as bases em que assenta o sistema de segurança social previsto da Constituição, como se diz no seu artigo 1.º

Segundo aquele artigo 6.º, «compete ao Estado garantir a boa administração do sistema — entenda-se da segurança social — e o cumprimento dos compromissos legalmente assumidos pelas instituições de segurança social», sendo estas instituições, tal o diz o n.º 2 do artigo 7.º do mesmo diploma, as pessoas colectivas de direito público que integram o sector operacional do aparelho administrativo da segurança social.

Daí que as prestações complementares da segurança social — cf. capítulo III do referido diploma, artigos 62.º e segs. — se não integrem no esquema de segurança social que, nos termos do n.º 2 do artigo 63.º da CRP, incumba ao Estado «organizar, coordenar e subsidiar».

Trata-se de prestações que se podem justapor às pagas pelo serviço público da segurança social (CNP), mas que, não obstante isso, mantêm a sua autonomia e regime próprios.

Não violado foi, assim, o n.º 2 do artigo 62.º da CRP, improcedendo o correspondente vício.

Passemos finalmente à apreciação do último dos vícios suscitados — parte IV das alegações e suas conclusões 24.ª, 25.ª e 26.ª

Alegam a esse respeito os recorrentes o seguinte:

Resultando do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 260/76, uma *reserva de decreto* para o acto de extinção de uma empresa pública, e assim também para a da CTM, a extinção desta realizada na *forma de decreto-lei* (Decreto-Lei n.º 137/85) constitui vício de forma gerador da sua anulabilidade.

Ao que acresce que, sendo o acto recorrido o acto típico da função administrativa do Governo [artigo 220.º, alínea *g*), da CRP], não podia este lançar no caso mão da sua competência legislativa: ao fazê-lo, usou a sua competência para fim diverso para o qual a Constituição lhe conferiu o poder legislativo, encontrando-se assim o Decreto-Lei n.º 137/85 eivado de *excesso ou desvio de poder legislativo,* com infracção dos artigos 115.º, n.º 1, 185.º, 201.º, 202.º e 266.º da CRP.

Também aqui segundo julgamos falece razão aos recorrentes.

É certo que o artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 260/76 prevê que, no que para o caso interessa, a liquidação (extinção) das empresas públicas se faça por decreto, sendo a respectiva decisão praticada no uso de um poder administrativo, como se viu.

No entanto, como observa J. J. Gomes Canotilho (*Direito Constitucional,* 5.ª ed., 2.ª reimp., Coimbra, 1992, p. 698), referindo-se à CRP, da leitura de vários dos seus preceitos (exs.: artigos 115.º, 167.º, 168.º e 200.º) parece lícito deduzir-se a existência de uma função administrativa.

Mas acrescenta logo a seguir:

«Não existe, porém, qualquer critério constitucional-material caracterizador dessa função. A lei é, no direito constitucional português, um acto normativo intrinsecamente aberto que pode ser editado por várias entidades (Assembleia da República, Governo, assembleias regionais) às quais a Constituição atribui competência legiferante.»

E da mesma opinião compartilha Nuno Piçarra, «A Separação dos Poderes na Constituição de 1976. Alguns Aspectos», in *Nos Dez Anos da Constituição,* obra colectiva organizada por J. Miranda, Lisboa, 1986, p. 167, o qual igualmente conclui que «[...] na nossa Cons-

tituição a lei é um acto jurídico-político caracterizado pela forma que reveste, pela força jurídica de que dispõe e pelo procedimento que culmina, livre de conteúdo ou de conteúdo aberto».

Ora se, no nosso sistema constitucional, o governo é simultaneamente um órgão legislativo (artigo 201.º) e um órgão administrativo (artigo 202.º) e se nele, como se disse, não existe qualquer critério jurídico-material de lei, nada parece impedir que o Governo — em matéria administrativa como a da extinção de empresas públicas — utilize a forma de lei (decreto-lei) para a sua decisão.

Aliás, também J. Miranda (*Funções, Órgãos e Actos do Estado,* lições policopiadas, Lisboa, 1990, pp. 192-194), ainda que partindo de outros postulados, chega a conclusão similar, afirmando que «se a Constituição habilita o Governo tanto a fazer decretos-leis como a praticar actos administrativos, o princípio da competência parece prevalecer sobre o da forma».

O que tudo afasta, tanto o vício de forma alegado, como o do excesso de poder legislativo, o qual aliás é configurado pela doutrina em termos bastante diferentes dos utilizados pelos recorrentes (cf. J. J. Canotilho, *loc. cit.,* pp. 1025-1026).

Improcede, pois, igualmente, o apontado vício.

Termos em que se nega provimento ao recurso.

Custas pelos recorrentes, com taxa de justiça de 10 000$ e procuradoria de 5000$.

Lisboa, 26 de Janeiro de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *José da Cruz Rodrigues — António Fernando Samagaio.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 26 de Janeiro de 1993.

Recurso n.º 27 764, em que são recorrente a Câmara Municipal de Santo Tirso e recorridos o Secretário de Estado da Administração do Território e Planeamento e o Secretário de Estado da Energia. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

A Câmara Municipal de Santo Tirso (CMST), recorrente nos presentes autos, pelo requerimento de fl. 363 requer a rectificação do erro material de escrita, que, por lapso manifesto, se cometeu, ao escrever-se no acórdão de fl. 352 e segs., na parte final, «Pelo exposto concedem provimento ao recurso e declaram nulo o despacho contenciosamente impugnado» quando se queria escrever «despachos contenciosamente impugnados».

As entidades recorridas nada disseram acerca do requerido.

Os autos vêm à conferência, sem vistos, dada a sua simplicidade.

Proferida a sentença, diz o artigo 666.º, n.º 1, aplicável aos acórdãos nos termos do artigo 716.º, ambos do Código de Processo Civil, fica imediatamente esgotado o poder jurisdicional do juiz quanto à matéria da causa.

No entanto, nos termos do artigo 667.º, n.º 1, do mesmo Código, se a sentença contiver erros de escrita devidos a lapso manifesto pode ser corrigido.

No caso em apreço, na verdade, o acórdão, na parte referida pela recorrente Câmara Municipal, contém um erro de escrita, porquanto ao escrever-se «despacho» no singular, se deveria escrever «despachos» no plural, já que eram dois os despachos impugnados, como se vinha anteriormente referindo, e concedendo-se provimento ao recurso é evidente que se tinham que declarar nulos os despachos e não o despacho, como por manifesto lapso se escreveu.

Desta maneira, julgando-se procedente a reclamação rectifica-se o acórdão, na parte final, substituindo-se a frase «Pelo exposto concedem provimento ao recurso e declaram nulo o despacho impugnado» por esta outra «Pelo exposto concedem provimento ao recurso e declaram nulos os despachos impugnados».

Sem custas.

Lisboa, 26 de Janeiro de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida — José da Cruz Rodrigues.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 26 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Concursos de habilitação e concursos de provimento para chefes de serviço hospitalar. Fundamentação dos actos administrativos. Princípio da igualdade.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O concurso de provimento para chefe de serviço hospitalar, aberto ao abrigo do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 310/82, está sujeito às regras do Regulamento aprovado pela Portaria n.º 231/86 que exigem, como condição essencial, a habilitação no grau de chefe de serviço hospitalar adquirida de acordo com o que o citado Regulamento determina e interpõe.

2 — O diploma comprovativo de tal grau de habilitação só pode ser passado pela Direcção-Geral dos Hospitais .

3 — Os actos administrativos de eficácia externa carecem de fundamentação quando afectem direitos ou interesses legalmente protegidos. Tal motivação pode ser feita por reenvio, mas o texto em que se apoia tem de conter ou reflectir, por qualquer modo, a exposição enunciadora das razões da decisão ou a recondução a parâmetros valorativos que os justifiquem.

4 — Pressuposto da violação do princípio da igualdade é o exercício de poderes não vinculados.

Recurso n.º 28 000, em que são recorrente Hernâni Troufa Lencastre e recorrido o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — *a*) Hernâni Troufa Lencastre, casado, médico, residente na Rua de la Couture, 11, Porto, interpôs recurso contencioso de anulação do despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde, datado de 27 de Setembro de 1989, que lhe indeferiu o recurso hierárquico interposto para a Ministra da Saúde, da decisão do presidente da Comissão Inter-Hospitalar do Porto (CIHP), de 7 de Junho de 1989, que o excluíra da lista provisória do concurso de provimento para preenchimento de um lugar de chefe de serviço hospitalar de cirurgia cardio-toráxica do Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia (CHVNG), aberto por aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 11 de Maio de 1989.

b) A entidade recorrida veio a responder nos termos expressos de fls. 33 e 34, onde procura demonstrar a legalidade de acto impugnado e a sua manutenção na ordem jurídica.

c) Nas alegações produzidas o recorrente, em reprodução dos dados de facto constantes da petição inicial, veio a concluir que a deliberação recorrida violara:

Os artigos 22.º e 23.º da Portaria n.º 231/86, de 21 de Maio — violação de lei;

O artigo 1, n.º 1, alínea *f*), do Decreto-Lei n.º 256-A/77 — vício de forma;

O artigo 30.º, n.os 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho — vício de forma por falta de fundamentação do acto;

Artigo 268.º da Constituição — falta de notificação do acto integrador do vício de forma;

Artigo 13.º da Constituição, por violação do princípio da igualdade.

d) A entidade recorrida não alegou, mas o Ex.mo Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, no douto parecer de fls. 50 v.º e 51, opina no sentido do não provimento do recurso com base nos seguintes considerandos:

«O recorrente demonstrou possuir um grau académico de chefe de serviço hospitalar que não fora obtido de acordo com o Regulamento dos Concursos de Habilitação e de Provimento para Chefe de Serviço Hospitalar, aprovado pela Portaria n.º 231/86, de 21 de Maio, nomeadamente a secção I.

Apesar da identidade de designações, a habilitação não é, portanto, a mesma, diferindo daquela que foi exigida para o concurso de provimento de que foi excluído, o qual foi aberto invocando a referida Portaria n.º 231/86, de 21 de Maio e os seus termos.

A exclusão foi portanto legal tendo em conta as normas vigentes à data em que ocorreu a abertura do concurso.

A posterior equivalência entre aquela habilitação do recorrente e a que se exigia para o concurso, operada ou reconhecida pelo Decreto-Lei n.º 38/90, de 26 de Janeiro, apenas poderá aplicar-se em futuros concursos.»

Colhidos os vistos legais e nada obstando, passa a decidir-se.

II — *a*) Com interesse para a decisão da causa, temos como assentes os seguintes factos:

1. O Instituto Português de Oncologia (IPO) Francisco Gentil, Centro Regional do Porto, abriu concurso de habilitação ao grau de chefe de serviço hospitalar da carreira médica hospitalar, consoante aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 86, de 27 de Abril de 1987, constante de fl. 19, aqui dado por reproduzido.

2. A esse concurso concorreu o recorrente, tendo sido aprovado no grau de chefe de serviço hospitalar na área profissional de cirurgia cardio-toráxica, consoante lista de classificação final elaborada pelo júri em 14 de Novembro de 1987, homologada por despacho de 11 de Maio de 1988 do Secretário de Estado Adjunto da Ministra da Saúde, no uso de delegação conferida (cf. fl. 10).

3. Em 11 de Maio de 1989, foi aberto concurso de provimento para preenchimento de um lugar de chefe de serviço hospitalar de cirurgia cardio-toráxica do CHVNG, consoante consta do *Diário da República,* 2.ª série, n.º 108, daquela data.

4. A este concurso de provimento candidatou-se o ora recorrente por entender que preenchia todos os requisitos de admissão, incluindo o requisito especial exigido de possuir o grau de chefe de serviço hospitalar da área profissional de cirurgia cardio-toráxica (cf. curso de abertura, constante de fls. 12 e 13).

5. Juntou a esse concurso a certidão de fl. 21 do processo instrutor (PI), donde consta a aprovação no concurso supra referido no n.º 2 desta matéria de facto.

6. A CIHP excluiu o recorrente, «em virtude de não ter apresentado certidão de habilitação ao grau de chefe de serviço emitido pela Direcção-Geral dos Hospitais (DGH), ao abrigo do n.º 44 da Portaria n.º 231/86. A certidão apresentada pelo candidato refere-se a concurso não promovido pela DGH».

7. Recorreu hierarquicamente, desta decisão, para a Ministra da Saúde, nos termos e com os fundamentos constantes do doc. de fls. 11 e segs. do PI.

8. Na DGH foi prestada a informação constante de fls. 2 a 5 do PI e junto o documento de fls. 6 a 8, tendo-se ali referido, no que interessa, o seguinte:

«A questão da ilegalidade dos concursos de habilitação ao grau de chefe de serviço hospitalar efectuados no IPO do Porto, foi já objecto de apreciação por este gabinete jurídico em parecer que se junta e para o qual desde já se remete.

Em conformidade com a posição aí assumida, entendemos que a certidão apresentada pelo recorrente, uma vez que respeita a um concurso aberto por uma entidade que à face da lei não detinha competência para o fazer — o concurso foi aberto por autorização do director do Centro Regional do Porto do IPO, quando a entidade competente é a Sr.ª Ministra da Saúde, no uso de competência própria, ou o Sr. Director-Geral dos Hospitais, através de competência delegada (cf. n.º 2 do Regulamento dos Concursos de Habilitação e de Provimento para Chefe de Serviço Hospitalar) — e cuja lista de classificação final foi homologada por quem era igualmente incompetente para o fazer — a lista foi homologada pelo Secretário de Estado Adjunto da Ministra da Saúde, quando quem detém competência exclusiva nesta matéria é o Sr. Director-Geral dos Hospitais (cf. n.º 23 do citado Regulamento) — não é legalmente válida, pelo que não pode comprovar a obtenção do grau de chefe de serviço hospitalar.

Não se encontrando, deste modo, preenchido o requisito previsto no n.º 44 do Regulamento dos Concursos de Habilitação e de Provimento para Chefe de Serviço Hospitalar, entendemos que foi ade-

quada e legalmente correcta a decisão do presidente da CIHP, que excluiu o candidato, ora recorrente, desde logo da lista provisória do concurso em apreço.»

9. Sobre a informação que em parte se deixa transcrita recaiu o despacho recorrido, formulado nos seguintes termos: «Com base no parecer jurídico, indefiro».

b) Postos estes factos, vejamos o direito:

Porque o recorrente não estabeleceu qualquer critério de subsidiariedade entre os vícios de forma e vícios de violação de lei que arguiu, começaremos por estes, dado que, em caso de procedência, determinariam mais estável e eficaz tutela dos interesses ofendidos (artigo 57.º, n.os 2 e 3, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos). Assim:

Vício de violação de lei — artigos 22.º e 23.º da Portaria n.º 231/86, de 21 de Maio:

Os dispositivos em causa referem-se à elaboração da lista de classificação final, diploma e restituição de documentos, nos *concursos de habilitação* ao grau de chefe de serviço hospitalar, quando é certo que o concurso que deu azo ao presente recurso se relaciona especificadamente com o *concurso de provimento* em lugares de chefes de serviço hospitalar, regulado este pelo disposto nos n.os 27 e segs. da referida portaria.

Daí que se não compreenda como é que neste último concurso se possam chamar à colação e se tenham como violadas disposições que disciplinam fases dum outro concurso, com natureza e finalidades diversas, como será o concurso de habilitação ao grau de chefe de serviço hospitalar.

Tal situação não é minimizada pelo teor do que vem alegado e, muito menos, pelo teor literal das conclusões que nada demonstram a respeito do vício assim invocado.

Em simples termos hipotéticos poderá aventar-se a ideia de que a invocada violação de lei se terá consubstanciado no facto de se não ter aceite a certidão apresentada pelo recorrente que o habilitara com o grau de chefe de serviço hospitalar.

Segundo o recorrente, essa recusa da Administração traduzir-se-á num *acto de revogação* do acto administrativo de homologação, praticado pelo Sr. Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde, da lista do concurso de habilitação a que se havia candidatado e em que ficou aprovado.

Tal entendimento não se coaduna, contudo, com os conceitos invocados. É que a recusa duma certidão, com determinado valor e para específicos fins, não traduz a revogação do acto administrativo que definiu a situação jurídica que aquela traduz.

Na verdade, o acto revogatório retira toda a eficácia ou força jurídica do acto revogado — o que não aconteceu no caso em apreço, nem explícita nem implicitamente. A recusa do documento apresentado pelo recorrente, no concurso de provimento constante do PI, baseou-se tão-só na circunstância de não ter sido obtido dentro dos parâmetros consentidos pela Portaria n.º 231/86, a cuja regulamentação se vinculou o concurso de que foi excluído, sem que, de qualquer forma, se tivesse atingido o valor do acto administrativo definidor da situação jurídica que pretendeu comprovar.

Tem-se em devida atenção que o concurso de provimento a que o recorrente concorreu, aberto ao abrigo do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 310/82, de 3 de Agosto, ficou sujeito às regras regulamentares

aprovadas pela Portaria n.º 231/86, de 21 de Maio, que exigiam, como condição especial dos concorrentes, a posse do grau de chefe de serviço hospitalar, obtido nas condições e de acordo com o que a citada portaria determina e impõe.

Fixemos que os concursos de habilitação ao grau de chefe de serviço hospitalar têm carácter nacional, sendo da competência do Ministro da Saúde autorizar a sua abertura, que a pode delegar no director-geral dos Hospitais, cabendo às comissões inter-hospitalares programar, dirigir e executar o concurso pelos meios e acções previstas no Regulamento (cf. n.os 1, 2 e 3 da Portaria n.º 231/86).

Por outro lado, a constituição do júri é de nomeação do director-geral dos Hospitais e o diploma comprovativo do grau de chefe de serviço tem de ser emitido pela DGH (cf. n.os 16 e 25 da citada portaria). Pois bem,

Da própria matéria de facto aduzida pelo recorrente, o concurso de habilitação ao grau de chefe de serviço hospitalar a que se sujeitou não teve carácter nacional (artigo 2.º da petição inicial), foi aberto pelo director do Centro Regional do Porto, por delegação do director-geral do Ensino Superior (doc. de fl. 9) e o respectivo diploma foi emitido pelo administrador-geral do IPO de Francisco Gentil, Centro Regional do Porto (doc. de fl. 21 do PI).

É fácil, pois, ver que o recorrente não apresentou, no concurso de provimento a que se candidatou e de que foi excluído, o documento bastante de possuir, como habilitação, o grau de chefe de serviço hospitalar, com o valor e nas condições exigidas, ao tempo, pelo aviso de abertura desse concurso (doc. emitido pela DGH).

Daí que a sua exclusão, tal como o despacho recorrido, não tenham violado as disposições legais agora invocados.

Vício de forma — artigos 1.º, n.º1, alínea *f*), do Decreto-Lei n.º 256-A/77 e 30.º, n.os 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 267/85; *vício de forma por falta de fundamentação do acto;* vício de forma por falta de notificação do acto [artigo 268.º da Constituição).

Resulta de imposição constitucional que os actos administrativos de eficácia externa carecem de fundamentação quando afectem direitos ou interesses legalmente protegidos [artigo 268.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa (CRP)].

Tal imposição tem concretização legal ao artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Essa exigência permitirá a prossecução de dois objectivos essenciais.

Por um lado, facultar aos interessados o conhecimento dos fundamentos do acto que motivaram a entidade administrativa a agir como agiu, possibilitando-lhe uma opção consciente entre a aceitação da legalidade do acto e a justificação do recurso contencioso.

Por outro lado, assegurar a observância dos princípios da legalidade, justiça, imparcialidade e proporcionalidade que devem reger toda a actuação dos órgãos administrativos no exercício das suas funções, pela exposição das conclusões de um processo lógico, coerente e sensato, como resultado dum exame sério e imparcial dos factos e das disposições legais a considerar em cada caso.

Essa actividade administrativa deverá, desse modo, permitir aos destinatários a reconstituição do itinerário cognoscivo e valorativo percorrido pela entidade que decide.

E se a fundamentação se faz por reenvio — como aconteceu no acto administrativo ora impugnado — então o texto em que ele se apoia terá de conter ou reflectir, por qualquer modo, a exposição

enunciadora das razões ou motivos da decisão ou a recondução a parâmetros valorativos que a justifiquem .

Sendo estes os princípios, o ponto sob discussão circunscrever-se-á em saber se a decisão recorrida, na parte em que tem como conteúdo essencial o indeferimento do recurso hierárquico apresentado, com base em parecer jurídico prestado nos serviços, sofre ou não de vício de forma, por falta de fundamentação.

É evidente que aceitando tal decisão os motivos e argumentos invocados no referido parecer, reflectem-se nela os fundamentos deste (cf. n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77).

Mas sendo assim, afigura-se por demais claro que o parecer produzido, em que assentou o despacho recorrido, reflecte a expressão enunciadora das razões e motivos da proposta que nele é feita e, por consequência, da decisão que veio a ser tomada, com a recondução do decidido a parâmetros valorativos que a justificaram .

Na verdade, tanto formal como substancialmente, ali se indicam as necessárias referências que a legitimaram, tornando a decisão acessível à compreensão dos destinatários, de forma a possibilitar-lhes o seu controlo.

Aí se refere que o recorrente não possuía, ao tempo do concurso, *habilitação legalmente válida* para o grau de chefe de serviço hospitalar, certificada pelo documento que apresentou no concurso de provimento a que se candidatou. Tal facto levou à conclusão de não ter preenchido o requisito previsto no n.º44 do Regulamento dos Concursos de Habilitação e de Provimento para Chefe de Serviço Hospitalar, a tornar correcta a decisão da sua exclusão e a justificar a improcedência do recurso hierárquico.

Estas razões permitem a qualquer destinatário normal a percepção do desenvolvimento do respectivo discurso lógico, cumprindo-se integralmente o dever de fundamentação do acto administrativo recorrido, como resulta de imposições legais e princípios constitucionais (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77 e artigo 268.º, n.º 3, da CRP).

Embora o recorrente tenha invocado também a violação do n.º 2 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 267/85, fez-se coincidir tal vício com a falta de fundamentação do acto que, como se acaba de retratar, se não verifica no caso sob apreço.

Mas mesmo que se procurasse reflectir na notificação insuficiente o vício invocado, sempre se teria de admitir que a falta não afectava o acto notificado, tornando tão-só irregular a própria notificação, irregularidade essa a ultrapassar com o recurso às providências consentidas pelo artigo 31.º do citado decreto-lei (cf. Acórdão deste Tribunal de 12 de Novembro de 1987, proferido no recurso n.º 21 573).

Violação do princípio da igualdade — artigo 13.º da Constituição:

«Na galáxia constitucional portuguesa a igualdade ocupou ou ocupa lugar crucial», afirmada solenemente como princípio geral da Constituição — artigo 13.º. Tal princípio vincula não só os órgãos que criam o direito mas também aqueles que o aplicam — artigo 268.º —, constituindo esse objectivo a tarefa fundamental do Estado de direito democrático (cf. José Magalhães, in *Dicionário da Revisão Constitucional,* p. 65).

Do que decorre que a Administração Pública está constituída no dever de respeitar, quando actua, o princípio da igualdade, de modo a proceder de igual modo em relação a pessoas colocadas em igual situação. Tal princípio, como é bem de ver, só assume relevo quando

a actividade da Administração não está vinculada a adoptar um certo comportamento traçado legalmente.

Pressuposto da violação de tal princípio será o exercício de poderes não vinculados, como se decidiu, dentre outros, nos recursos n.os 24 192, 19 686 e 27 720, pelos Acórdãos deste Tribunal de 2 de Dezembro de 1987, de 19 de Abril de 1988 e de 24 de Abril de 1990, na sequência de doutrina firmada, de que se citam Esteves de Oliveira e Gomes Canotilho, respectivamente, in *Direito Administrativo,* p. 324 e *Constituição da República Portuguesa,* vol. I, p. 152.

Ora, no caso que estamos tratando, a admissão ou exclusão de candidatos a um concurso de provimento para chefe de serviço hospitalar, intrega-se no exercício duma actividade vinculada da Administração, nos termos de regras precisas que os n.os 42 e segs. do Regulamento, aprovado pela Portaria n.º 231/86, traçam e impõem. Aqui a Administração não goza de liberdade para escolher discricionariamente o comportamento a adoptar, devendo actuar vinculadamente aos princípios e regras que a lei prescreve. Em casos destes, eventuais desigualdades tomadas não relevam juridicamente, porque cobertas por ilegalidade. E uma possível ilegalidade cometida nunca poderá justificar, por si, a prática repetidas de outras.

Por todo o exposto, acorda-se em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 30 000$ e 15 000$.

Lisboa, 26 de Janeiro de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *João Vaz Rebordão — José Acácio Dimas de Lacerda.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 26 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Recurso hierárquico necessário. Recurso contencioso (âmbito). Concurso (método de selecção). Júri (grelha de classificação final).

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Concebido um recurso hierárquico necessário como um recurso do tipo reexame, em que o órgão ad quem *«vai apreciar de novo a questão sobre a qual tinha incidido a decisão recorrida, decidindo o caso», podem constituir fundamento do recurso contencioso todos os possíveis vícios do acto de subalterno, ainda que não arguidos no recurso hierárquico.*

2 — Tendo o júri de um concurso da função pública, com processo regulado pelo Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, elaborado uma «grelha de classificação final do concurso», no âmbito do método de selecção que é o da avaliação curricular, em que definiu critérios e factores de ponderação de forma inadequada aos propósitos anunciados no aviso de abertura do concurso, mostra-se

ofendido o artigo 32.º, n.º 1, alínea b), do citado decreto-lei, arrastando tal violação o inquinamento de todo o processo de concurso em causa e o acto impugnado, de indeferimento do recurso hierárquico necessário interposto do despacho de homologação da lista de classificação final dos candidatos.

3 — É o que acontece se, combinando o anúncio do concurso com o enquadramento legal dos parâmetros de avaliação curricular, o apuramento da qualificação profissional ateve-se ao maior peso específico do exercício de funções dirigentes e o apuramento da formação complementar passou só pela consideração da quantidade de cursos ou acções de formação, sem a ponderação mínima da qualidade.

Recurso n.º 28 127, em que são recorrente Maria da Conceição Constantino Tavares Fernandes e recorrido o Secretário de Estado da Segurança Social. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Maria da Conceição Constantino Tavares Fernandes, com os sinais identificadores dos autos, veio interpor recurso contencioso «do despacho de S. Ex..ª o Secretário de Estado da Segurança Social, datado de 23 de Novembro de 1989, exarado no recurso hierárquico necessário, interposto do despacho de homologação da lista de classificação final, no concurso interno de acesso, aberto por aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 259, de 9 de Novembro de 1988, para o provimento de 20 lugares da categoria de técnico especialista da carreira de técnico de serviço social do quadro de pessoal do Centro Regional de Segurança Social (CRSS) do Porto», fundando a impugnação no vicio de violação de lei («violou-se ainda o disposto no Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, artigos 4.º, alíneas *c*) e *d*), e 32.º, n.º 1, alínea *b*), *in fine*» e «violou também o despacho recorrido o disposto no n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho» — lê-se nos artigos 83.º e 84.º da petição de recurso;

2 — Na sua resposta, a autoridade recorrida veio sustentar que «deve ser negado provimento ao presente recurso», mas restringindo a resposta à matéria «sobre que recaiu o despacho recorrido» e todo o mais «porque extravasa do âmbito do mesmo despacho ora recorrido, não pode ser conhecido».

3 — As recorridas particulares Maria Fernanda Rodrigues de Carvalho Guerra e Maria Luísa Fernandes Dantas da Silva, com os sinais identificadores dos autos, vieram contestar, rebatendo pontualmente a posição da recorrente e sustentando que, em síntese final, «deve ser negado provimento ao recurso» ou deve ser «julgado improcedente o recurso e a ele negado provimento» e «mantido o acto impugnado».

4 — Nas suas alegações, concluiu assim a recorrente:

«*a*) O despacho recorrido lavra em erro manifesto ao entender que a subsumpção pretendida pela recorrente da actividade de fl. 6 do *curriculum* à alínea *b*) do ponto *C*) do item 1.1.1.2 (qualificação profissional) exclui a efectuada, com base em outros factos do curriculum, no âmbito desse item na alínea *a*) do ponto *C*);

b) Lavra ainda em erro ao pretender que as funções de pp. 6 e 19 do *curriculum* que se pretende ver subsumidas à alínea *a*) do ponto *B*) do item 1.1.1.2, não são de monitoragem;

c) O despacho assenta em critérios quantitativos de valoração comparativa da posição da recorrente na lista de classificação final, fundamentando-se de forma obscura, contraditória e insuficiente;

d) Violando o artigo 1.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 256-A/77;

e) Por sua vez para elaboração da grelha de classificação final do concurso adoptaram-se critérios manifestamente inadequados, tendo em conta o conteúdo funcional do lugar a prover;

f) Também a avaliação dos concorrentes se fez através da aplicação de critérios inadequados e ilegais com referência à de classificação final aprovada;

g) Violando-se nomeadamente o disposto no artigo 32.º, n.º 1, alínea *b*) e artigo 4.º, alínea *d*), do Decreto-Lei n.º 44/84;

h) Na avaliação da recorrente, deixou de se apreciar determinados pontos do *curriculum* desta omitindo-se a atribuição da pontuação devida;

i) Tendo a recorrente ficado prejudicada em 1,5 valores na sua classificação final;

j) A classificação da recorrente devia ter sido de 14,25 valores e não os 12,75 que lhe foram atribuídos;

k) A divulgação do sistema da classificação do concurso, só após o concurso foi feita e a requerimento da recorrente, em violação do disposto no artigo 4.º, alínea *c*), *in fine* do Decreto-Lei n.º 44/84;

l) O despacho de homologação da lista de classificação final devia pois ter sido anulado, até por ausência completa de fundamentação;

m) O despacho do Secretário de Estado da Segurança Social, que negou provimento ao recurso interposto pela ora recorrente do ante-referido despacho de homologação, contém diversos vícios, não colhendo apoio legal que o sustente e é susceptível de anulação devendo tal anulação ser 'afinal' decidida assim se fazendo justiça.»

5 — Concluiu assim a autoridade recorrida as suas alegações:

«1.ª O recurso contencioso recorta-se no âmbito da matéria do recurso gracioso necessário.

2.ª Em tudo aquilo que extravasou da matéria deste recurso, o acto recorrido carece da definitividade exigida no n.º 1 do artigo 25.º da LPTA.

3.ª Quanto ao n.º 1.1.1.2, letra *C*, a recorrente reitera, nos artigos 46.º e 47.º das suas alegações, que nada tem a reclamar.

4.ª Mas já acusa o júri de não a ter valorado na alínea *b*) do mesmo ponto *c* (Coordenação de grupo, equipa ou área de intervenção), alegando constar, da p. 6 do seu *curriculum*, funções de coordenação durante os anos de 1969 a 1972.

5.ª O que não se prova, pois apenas em relação a 1969 (p. 6 do *curriculum*) ela dá noticia de eventuais funções de coordenação.

6.ª Cuja duração, porém, não satisfaz ao mínimo exigido pelo júri, na nota à dita alínea *b*) do ponto *C*).

7.ª De resto, nos termos do n.º 6, conjugado com o n.º 2, todos do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, recai sobre o candidato o ónus de alegar e demonstrar os elementos susceptíveis de influir na apreciação do seu mérito.

8.ª Por outro lado, a candidata não demonstrou que as alegadas funções — de coordenação, orientação e de programação de estágios — fossem subsumíveis ao subitem monitoragem de cursos.

9.ª Como precaução, afigurou-se legítimo o recurso a uma alínea residual «outras acções relevantes, incluída, pelo júri, na grelha de avaliação curricular.

10.ª O recurso administrativo é um recurso de legalidade. Não basta alegar que o despacho recorrido contém diversos vícios, é necessário identificá-los, sob pena de não poderem ser apreciados pelo tribunal.»

6 — Também apresentou alegações a recorrida particular Maria Fernanda Rodrigues de Carvalho Guerra, concluindo da forma que se segue:

«*a*) O âmbito do recurso deve ser definido pelo âmbito do recurso hierárquico.

b) A recorrente traz a este recurso questões que não levantou no recurso hierárquico.

c) O aviso do concurso obedece a todos os requisitos legais.

d) A grelha de classificação decorre de critérios objectivos, como impõe a alínea *d*) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 43/84, de 3 de Fevereiro, critérios que, aliás, a recorrente no recurso hierárquico não colocou em questão.

e) A recorrente foi classificada, pela aplicação daquela grelha ao *curriculum* apresentado, nada tendo sido omitido.

f) As creches, jardins de infância e internatos, situam-se na área da Acção Social (v. o n.º 2 do artigo 33.º da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto), pelo que o exercício de funções dirigentes em tais estabelecimentos foi correctamente valorizado.

g) O critério utilizado pelo júri para apreciação da formação complementar é objectivo e é o único possível atenta a diversidade das acções de formação.

h) A atribuição da mesma classificação a todas as concorrentes quanto à experiência profissional não merece qualquer censura, dada a já longa carreira de todas e ainda o facto de as acções de maior relevo terem sido apreciadas em outros pontos da grelha.

i) Nada impõe a obrigatoriedade da apreciação da nota de curso e os objectivos do curso não o exigem, sendo certo que as habilitações académicas foram ponderadas.

j) Relativamente a todos os aspectos mencionados nas alíneas anteriores a recorrente não alega prejuízos concretos e também não os refere no recurso hierárquico.

l) A recorrente nunca exerceu funções dirigentes (também não as referindo no recurso hierárquico) e revela não conhecer a natureza de tais funções.

m) A recorrente no seu *curriculum* não menciona qualquer actividade que possa ser considerada de «monitoragem de cursos», sendo certo que nunca o poderia ser uma actividade escolar integrada no seu curso. Aquilo que a recorrente, mal é claro, entende ser monitoragem foi-lhe contado como «outras acções relevantes».

n) De fl. 6 do *curriculum* da recorrente não poderia o júri retirar o que agora aquela pretende — as alegadas funções de coordenação —, sendo certo que lhe foram pontuadas as funções de coordenação, de uma área geográfica.

o) Não ocorre qualquer violação do disposto no Decreto-Lei n.º 44/84 e nomeadamente dos seus artigos 4.º e 32.º

p) A grelha de classificação foi aplicada de igual modo a todos os concorrentes.

q) Nenhuma disposição legal foi violada.»

7 — Por seu turno, a recorrida particular Maria Luísa Fernandes Dantes da Silva adiantou as seguintes conclusões às suas alegações:

«1.ª A recorrente queda-se por simples assertos, sem enunciar os elementos de facto que os sustentam, nem explicitar os termos que baseiam os juízos — conclusivos, aliás — que expressa, limitando-se a significar a sua discordância do juízo valorativo formulado pelo júri do concurso a que se candidatou, sem atribuir a este a omissão dos elementos ou desrespeito dos critérios estabelecidos na lei com vista à classificação.

2.ª Salvo ocorrendo desvio de poder 'ou, ainda, em relação a qualquer aspecto vinculado, [. . .] incompetência, vício de forma ou violação de lei, não é possível 'exercer censura sobre o juízo formulado pelo júri acerca da aptidão ou maior aptidão profissional dos concorrentes', porquanto esse juízo 'insere-se no domínio da chamada discricionaridade técnica, que não é passível de sindicalidade contenciosa' (Acórdãos de 9 de Novembro de 1976 e de 30 de Junho de 1977, in *Acórdãos Doutrinais* n.ºs 182, p. 1963 e 192, p. 1155).

3.ª O critério definido pelo júri, a que se encontrava vinculado, não consentia o enquadramento das funções referidas pela recorrente nos artigos 42.º e 43.º da petição inicial como «monitoragem de cursos».

Aliás, subsumindo a actividade da recorrente descrita de fls. 6 a 19 do seu *curriculum*, à alínea *a*) do n.º 3 da qualificação profissional, da grelha de avaliação curricular — exercício de funções de orientação e de programação de estágios — e atribuindo-lhe a pontuação máxima, nunca ela recolheria mais de 1 (um) valor.

Por outro lado, enquadrando as funções descritas a fl. 6 do mesmo *curriculum,* reportadas ao período de 1969 a 1972, na alínea *d*) do ponto *C*) da qualificação profissional, da grelha de avaliação curricular — coordenação de um grupo de auxiliares sociais —, e classificando-a também com a pontuação máxima, de mais não poderia a recorrente beneficiar que não fosse de 0,75.

O que totaliza 1,75 — pontuação atribuída à recorrente em «qualificação profissional» e que, por conseguinte, não modificaria a classificação.

4.ª Do *curriculum* da recorrente não consta que haja exercido funções de coordenação durante um período de três anos; tão-só, no ano de 1969.

5.ª Às funções declaradas a pp. 6, 10 e 19 do *curriculum* da recorrente não são enquadráveis no âmbito da «monitoragem de cursos»: a recorrente não possui habilitações profissionais para o efeito, nem tais funções revestem características que permitam qualificá-las nos termos por ela pretendidos.

6.ª Nenhum preceito — designadamente o artigo 4.º, alínea *C*), do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro — impunha a divulgação do sistema de classificação do concurso, antes dos candidatos a ele concorrerem.

7.ª O despacho recorrido encontra-se suficientemente fundamentado.»

8 — No seu visto, o Ministério Público pronunciou-se no sentido de que «o recurso interposto não deverá ser provido». Isto porque, e partindo da afirmação de que «apenas dos vícios invocados em sede de recurso hierárquico haverá que conhecer, no caso, os que se encontram enumerados a fls. 83-83 v.º», não assiste razão à recorrente quanto à invocação de tais vícios.

9 — Colhidos os vistos, após a junção de documentos pela recorrente e a que foi dada oportunidade aos recorridos, públicos e particulares, de se pronunciarem, cumpre agora decidir.

E, com interesse para a decisão, podem colher-se os seguintes dados, na perspectiva que irá adoptar-se:

9.1 — No *Diário da República,* 2.ª série, n.º 259, de 4 de Novembro de 1988, foi publicado um aviso, dando conhecimento de que «se encontra aberto concurso interno de acesso para o provimento de 20 lugares de técnico especialista da carreira de técnico de serviço social do quadro de pessoal do CRSS do Porto», dele constando, no que aqui importa, o «conteúdo funcional dos lugares a prover [. . .], requerendo especialização e conhecimentos profissionais da área da acção social», o método de selecção utilizado — «a avaliação curricular prevista na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro — e a referência a que o «presente concurso regular-se-á pelo regime geral dos concursos, instituído pelo Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro» (n.ºs 2, 5 e 11 do aviso).

9.2 — Com a data de 18 de Novembro de 1988, a recorrente requereu a admissão àquele concurso, juntando com o requerimento, entre outros documentos, um *curriculum vitae* (e figurando como candidata admitida na lista definitiva elaborada pelo júri do concurso em acta datada de 27 de Janeiro de 1989).

9.3 — Com data de 5 de Junho de 1989, o júri do concurso lavrou uma acta da reunião em que deliberou sobre a «grelha de classificação final», que «terá como base de ordenação, somente, o mérito revelado na avaliação curricular, com utilização da escala de 0 a 20» (nessa grelha e no ponto relativo à qualificação profissional — «pontuação máxima de 7 valores» — foram atribuídos 3 valores ao exercício de funções dirigentes, 2 valores à elaboração de «trabalhos de especial mérito» e 2 valores à participação «em acções importantes no exercício de funções»; e no ponto relativo à formação complementar — «pontuação máxima de 4 valores» — foram considerados cursos ou acções de formação, incluindo seminários e simpósios em função do seu número — de 0 a 10, de 11 a 20, de 21 a 35 e de 36 ou mais).

9.4 — Com a data de 26 de Julho de 1989, o mesmo júri elaborou uma acta de reunião relativa à «análise e valorização dos currículos profissionais dos candidatos constantes da lista definitiva», procedendo «à avaliação curricular dos candidatos, aplicando os critérios e valores definidos na grelha de classificação apensada e constante da acta de 5 de Junho de 1989».

9.5 — Com a data de 26 de Julho de 1989, o presidente do júri notificou a recorrente, por via do ofício n.º 322/S., da lista de classificação final, com aquela mesma data, e na qual figura a recorrente em 23.º, com 12,75 valores (lista homologada na sessão de 2 de Agosto de 1989, do conselho directivo do CRSS do Porto e objecto de aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 205, de 6 de Setembro de 1989).

9.6 — Com a data de 15 de Setembro de 1989, a recorrente dirigiu ao Secretário de Estado da Segurança Social «o competente recurso», relativamente àquela lista de classificação final, em que se limita a chamar a atenção para «factos curriculares relevantes para a sua classificação final e consequente posicionamento na lista classificativa final», pedindo a «anulação do despacho de homologação da referida lista».

9.7 — Sobre esse recurso recaiu o parecer n.º 311/89, datado de 14 de Novembro de 1989, da Auditoria Jurídica do Ministério do Emprego e da Segurança Social, que incidiu sobre «dois pontos do processo valorativo processado pelo júri, na apreciação da sua candidatura, que pretende ver alterados» e concluindo que «o presente recurso não merece provimento».

9.8 — Sobre esse parecer recaiu o seguinte despacho do Secretário de Estado da Segurança Social, Arlindo Carvalho: «Concordo, pelo que nego provimento ao recurso» (data de 23 de Novembro de 1989).

Este acto recorrido (transmitido à recorrente através do ofício n.º 211 984, de 15 de Dezembro de 1989, do director de Serviços de Gestão de Pessoal do CRSS do Porto).

9.9 — Dão-se aqui por inteiramente reproduzidos os documentos referenciados em 9.1, 9.2, 9.3, 9.4, 9.5, 9.6 e 9.7.

10 — A *temática* trazida aos autos pela recorrente tem a ver com um concurso interno de acesso para o provimento de 20 lugares de técnico especialista da carreira de técnico de serviço social do quadro do CRSS do Porto, em que a recorrente é candidata a essa categoria superior da respectiva carreira, concurso regulado nos termos do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, só havendo que atender a este diploma.

E o tipo legal do despacho recorrido é o de um acto de indeferimento de um recurso hierárquico interposto pela recorrente da lista de classificação final desse concurso e do acto que a homologou, na qual figura como candidata posicionada em 23.º lugar, para além, portanto, dos lugares em questão. Tipo legal fixado no artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 44/84, a culminar o processo administrativo de concurso comum, sendo que, em regra, o recurso aí previsto se deve considerar de pura legalidade, não havendo que conhecer nele do mérito da graduação dos candidatos, salvo erro manifesto (linguagem do Acórdão desta Secção de 4 de Maio de 1984, recurso n.º 24 465).

À partida, porém, importa delimitar o âmbito do recurso contencioso, o poder de cognição deste STA, matéria largamente questionada pelas partes, com intervenção do Ministério Público (MP). Isto porque, nascido o recurso contencioso do tal recurso hierárquico interposto pela recorrente, e incidindo o despacho recorrido apenas sobre «dois pontos do processo valorativo percorrido pelo júri, na apreciação da sua candidatura», o círculo de matérias abrangido agora pelo recurso contencioso é de raio maior, abarcando outros pontos da tramitação do concurso em causa. Tudo questão de mérito, consistindo em saber se o acto impugnado pela recorrente padece dos vícios ou motivos de ilegalidade que ela lhe aponta e inscrevendo-se no domínio de um procedimento de concurso comum, à luz do citado Decreto-Lei n.º 44/84.

E a solução a tomar passa pela ponderação de um aspecto sobre o qual a jurisprudência desta Secção não é uniforme — e está presentemente para ser decidido em sede de execução de julgados pelo tribunal pleno — e que, *in casu*, ressalta das posições antagónicas sustentadas pela recorrente, de modo implícito, e pelos outros intervenientes nos autos, de forma expressa, com acolhimento do MP,

ao entender que «apenas dos vícios invocados em sede de recurso hierárquico haverá que conhecer, no caso». Vejamos se isto é assim, para depois chegar à solução do caso.

11 — O que está em jogo, aqui, é a natureza do recurso hierárquico necessário, ou, mais rigorosamente, a sua natureza jurídica, assente como está que, na presente hipótese, a recorrente utilizou essa via, embora chamando-lhe apenas «o competente recurso», para impugnar o seu posicionamento na lista de classificação final do referido concurso, ao abrigo do disposto no artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 44/84, abrindo, assim, caminho para o recurso contencioso de acto de membro do governo, como autoridade *ad quem*.

E essa natureza jurídica, na vertente da estrutura do recurso hierárquico, passa por uma opção: ou ele é um recurso de tipo reexame, um recurso amplo, em que o órgão decidente se substitui ao órgão *a quo* e vai reapreciar a situação questionada e decidi-la de novo, se tal for preciso; ou é antes um recurso de tipo revisão, um recurso mais restrito, em que o órgão decidente se limita a apreciar se a decisão impugnada foi ou não legal ou conveniente, mas sem o decidir de novo e sem se substituir ao órgão *a quo*.

Ora, a opção escolhida, na linha dos Acórdãos desta Secção de 29 de Outubro de 1991, recurso n.º 23 836, e de 20 de Outubro de 1992, recurso n.º 28 774, é a de um recurso de tipo reexame, em que o órgão *ad quem* «vai apreciar de novo a questão sobre a qual tinha incidido a decisão recorrida, decidindo o caso» (é o entendimento de Freitas do Amaral, *Direito Administrativo,* vol. IV, 1989, p. 50, para quem se incluem «no grupo do reexame os recursos hierárquicos que tenham por objecto actos não definitivos praticados no exercício de uma competência simultânea, separada ou delegada», sendo que, na hipótese de competência separada, o superior hierárquico pode «substituir uma decisão de fundo por outra decisão de fundo ou por uma decisão de forma, bem como substituir uma decisão de forma por outra de igual natureza» — in *Conceito e Natureza do Recurso Hierárquico,* vol. 5, 1981, pp. 275 e 282).

Deste modo, fazendo tal opção, impõe-se ao superior hierárquico o conhecimento de todos os possíveis vícios do acto do subalterno, que assim se tornam vícios do acto daquele superior hierárquico.

E, se é assim, podem constituir fundamento de recurso contencioso todos esses possíveis vícios, ainda que não arguidos no recurso hierárquico, pois, talqualmente se expressa o citado Acórdão de 20 de Outubro de 1992, «o acto que decide o recurso, negando-lhe provimento, incorpora, em si, todo o valor ou desvalor do acto hierarquicamente impugnado».

Compreende-se, aliás, esta opção, no quadro constitucional, nomeadamente à luz do regime decorrente dos artigos 18.º, 20.º, n.º 1, e 268.º, n.º 4, abrindo plenamente o direito ao recurso contencioso, com a natureza mesmo de direito fundamental, pois o efeito restritivo que se obtém indirectamente, na linha do entendimento do Acórdão do pleno da Secção, de 8 de Outubro de 1991, recurso n.º 21 310, iria atingir aquele direito fundamental. Tanto mais grave quanto é certo que, como é sabido, o administrado não necessita de socorrer-se dos serviços técnicos de um advogado na via graciosa e não pode ser penalizado por essa circunstância, desfavorecendo-o com o tal efeito restritivo (aliás, o artigo 174.º do Código de Procedimento Administrativo, ressalva expressamente que o órgão competente para decidir o recurso hierárquico não está sujeito «ao pedido do recorrente», sendo que a «ideia de que a Administração Pública não está limitada pelo pedido do recorrente é um corolário do princípio do inquisitório, consagrado no artigo 56.º do Código» — cf. *Código de Procedimento Administrativo, Anotado,* de Freitas do Amaral e outros, p. 256).

12 — Transpondo agora esta posição para a *hipótese sub judice*, tal significa que, contrariamente ao que entendem os recorridos, público e particulares, e o MP, no seu parecer, não se possa ficar limitado ao quadro da alegação feita pela recorrente na petição de recurso hierárquico — e que só ela, desacompanhada por advogado, subscreve — e se imponha sindicar o acto recorrido na perspectiva de apurar se o item procedimental que nele desembocou obedeceu ou não ao regime legal do Decreto-Lei n.º 44/84.

E, desde logo, há dois aspectos desse item procedimental que, conformemente à alegação da recorrente no presente recurso contencioso, aqui avultam:

O da divulgação do sistema de classificação do concurso, por ter sido feita só após o concurso, «em violação do disposto no artigo 4.º, alínea *c*), *in fine* do Decreto-Lei n.º 44/84», como diz a recorrente, o que pode ter a ver com o conteúdo do aviso da abertura do concurso, definido no artigo 20.º do mesmo diploma legal;

O da «elaboração da grelha de classificação final do concurso», por se terem adoptado «critérios manifestamente inadequados, tendo em conta o conteúdo funcional do lugar a prover», talqualmente sustenta a recorrente, o que tem a ver com a actuação do júri do concurso e o enquadramento legal dos métodos de selecção, no caso, a avaliação curricular, à luz do artigo 32.º, n.º 1, alínea *b*), do mesmo Decreto-Lei n.º 44/84.

Ora, se relativamente ao *primeiro aspecto*, parece não assistir razão à recorrente, já quanto ao segundo aspecto a razão estará do seu lado, sendo que nenhum desses momentos foi concretamente apreciado pelo autor do despacho recorrido, mas nada obsta a que se conheça aqui de tal matéria, na perspectiva em que nos colocamos.

Vejamos, pois.

Os sistemas de classificação a que alude o artigo 4.º, alínea *c*), têm a ver com os resultados a obter na aplicação dos métodos de selecção adequados ao concurso, aqui, a avaliação curricular, e a escala vai de 0 a 20 valores, como está estabelecido no artigo 34.º Esta é a realidade que a recorrente não podia deixar de conhecer, e a mais não estava obrigada a Administração, para preencher o conteúdo de aviso de abertura do concurso, sendo certo que o próprio remetia para o «regime geral dos concursos, instituído pelo Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro». Talqualmente se expressa o parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, n.º 106/88, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 93, de 21 de Abril de 1989, «não é exigido, nos respectivos avisos de abertura, a publicitação dos códigos ou modelos representativos dos factores e critérios de ponderação, consubstanciando o sistema de classificação adoptado» (n.º 1 do sumário).

Com o que improcede a conclusão *k*) das alegações da recorrente.

Passando agora ao *segundo aspecto,* relacionado com a actuação do júri na definição da «grelha de classificação final do concurso», são duas vertentes questionadas pela recorrente: a de qualificação profissional dos candidatos, com peso específico maior relativo ao exercício de funções dirigentes (3 valores numa pontuação máxima

de 7 valores), em detrimento de outros parâmetros; a da formação complementar dos candidatos, com a consideração apenas do número de cursos de acções de formação, numa pontuação máxima de 4 valores.

Ora, não oferece dúvidas que o «júri é livre para estabelecer a fórmula de avaliação que melhor se adapte à especialidade do lugar a prover, apreciando livremente o mérito dos candidatos no uso da discricionaridade técnica», talqualmente se expressa o citado parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, mas também parece indesmentível que a dita liberdade do júri não pode ir ao ponto de descaracterizar o concurso, nos termos em que este é apresentado aos candidatos e corresponde às suas legitimas expectativas. Para além das balizas em que consiste o respeito pelos princípios de igualdade, justiça e imparcialidade a que a Administração deve estar sujeita, uma outra não se pode desligar do procedimento administrativo do concurso, a do respeito pela boa fé dos candidatos.

In casu, o aviso de abertura do concurso, respeitando ao acesso a lugares de topo na carreira de técnico de serviço social, refere que o conteúdo funcional dos lugares a prover requer «especialização e conhecimentos profissionais da área de acção social» e utiliza como método de selecção a avaliação curricular, que, nos termos do artigo 32.º, n.º 2, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 44/84, passa pela ponderação, no que aqui importa, da «formação profissional complementar» e da «qualificação e experiência profissionais». Combinando o anúncio do concurso, apostando na «especialização e conhecimentos profissionais», com o enquadramento legal dos parâmetros da avaliação curricular, temos que os candidatos esperariam um apuramento da qualificação profissional que se não ativesse ao maior peso específico do exercício de funções dirigentes, assim como esperariam um apuramento da formação complementar que não passasse só pela consideração da quantidade de cursos ou acções de formação, sem a ponderação mínima de qualidade. Exactamente o que aconteceu com a actuação do júri, ao definir os factores e critérios de ponderação, através da tal grelha, mas de forma inadequada aos propósitos enunciados no aviso de abertura do concurso em questão, conjugados com o quadro legal do citado artigo 32.º, n.º 1, alínea *b*), que, deste modo, se revela ofendido, arrastando tal violação o inquinamento de todo o processo do concurso em causa e o acto recorrido.

Com o que procede a conclusão *e*) das alegações da recorrente, estando ferido de ilegalidade o despacho recorrido.

13 — Termos em que, sob invocação dos artigos 205.º e 206.º da Constituição, acordam em conceder provimento ao recurso.

Custas a cargo das recorridas particulares, com a taxa de justiça e a procuradoria que se fixam, respectivamente, em 15 000$ e 20 000$, por cada.

Lisboa, 26 de Janeiro de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *José Vicente de Oliveira e Castro — Rui Manuel Pinheiro Moreira* (com a declaração de que chegaria à mesma conclusão de ilegalidade, porém, por ostensiva desrazoabilidade dos critérios em questão). — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 26 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Reclamação para a conferência. Notificação. Irregularidade da notificação. Escola de condução. Alvará. Cancelamento do alvará. Averbamento. Revogação. Declaração e caducidade.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A reclamação para a conferência prevista no n.º 3 do artigo 700.º do Código de Processo Civil há-de ser feita no prazo de cinco dias a contar da notificação do despacho reclamando, porquanto não há outro prazo especial, de acordo com o artigo 153.º do mesmo Código.

2 — As notificações hão-de, salvo os casos que a lei prevê, fazer-se directamente nas pessoas dos destinatários dos respectivos actos, sendo irrelevante que, num gesto de boa vontade, o que a recebeu a remeta ao próprio.

3 — A notificação do Secretário de Estado dos Transportes em vez do Secretário de Estado da Administração Interna, como devia sê-lo, produz uma irregularidade tal que, por ser relevante para o exame do processo e decisão da causa, é fulminada, pelo n.º 1 do artigo 201.º do Código de Processo Civil, como verdadeira nulidade.

4 — Porém, quando nenhum acto foi produzido da provida arguição da mesma e a intervenção do próprio a tomou, não resta ao tribunal senão conhecer de tal irregularidade, deferir a sua arguição ao reclamante e, sanado o vício, conhecer do mérito da reclamação.

5 — O director-geral de Viação, com a autorização de transmissão da propriedade de uma escola de condução, e atestando tal facto no averbamento que efectuou no alvará respectivo anteriormente cancelado, reconheceu a supressão das efeitos jurídicos decorrentes da situação anterior de tal escola, em nome de anterior proprietário, pelo facto da nova constituição de propriedade, fazendo assim cessar os efeitos, não só da titularidade referida, como dos próprios despachos de cancelamento dos alvarás.

6 — Averbando a propriedade da sua escola de condução em nome do novo proprietário, a Administração titulou por alvará ex novo *o licenciamento do ensino teórico, técnico e prático da condução de veículos automóveis a favor do último, nos termos dos n.º 1 dos artigos 1.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 6/82, de 12 de Janeiro.*

7 — O que significa que, erradicados da ordem jurídica os efeitos do acto contenciosamente recorrido, a lide do recurso tornou-se supervenientemente impossível por nenhum trabalho haver já a fazer para o tribunal quando, antecipando-se, a Administração retirou o objecto ao recurso.

Recurso n.º 29 341, em que são reclamante o Secretário de Estado dos Transportes, actualmente da competência do Secretário de Estado da Administração Interna e reclamado a Escola de Condução Castanheirense. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam, em conferência, na Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

O Secretário de Estado da Administração Interna vem reclamar para a conferência, ao abrigo dos n.os 2 dos artigos 9.º e 111.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), do despacho do relator que julgou extinto, por impossibilidade superveniente da lide, o recurso interposto pela Escola de Condução Castanheirense, L.da, do despacho do Secretário de Estado dos Transportes, de 18 de Dezembro de 1990, que indeferiu o recurso hierárquico necessário interposto dos despachos do director-geral de Viação, proferidos em 16 de Março e 2 de Junho de 1990, que determinaram o cancelamento dos alvarás das escolas de condução Castanhareirense e Figueiroense, por infracção ao n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 6/82, de 12 de Janeiro.

Alega o seguinte:

«1.º O Secretário de Estado dos Transportes foi notificado, por ofício do Sr. Secretário desse venerando Tribunal, datado de 2 de Junho de 1992, do despacho do Ex.mo Conselheiro relator, de 29 de Maio de 1992, relativo à extinção do recurso à margem referenciado, por impossibilidade superveniente da lide. Acontece, porém,

2.º Que por força da Lei Orgânica do Governo — Decreto-Lei n.º 451/91, de 4 de Dezembro (artigo 9.º, n.º 3) — o Ministro da Administração Interna detém, actualmente, as consequências (por sua vez delegada no Secretário de Estado da Administração Interna — despacho n.º 51/92, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 1, de 2 de Janeiro de 1992) sobre aquele serviço, pelo que a notificação do despacho de que se reclama foi indevidamente feita àquela entidade, sendo, por isso, irregular, o que torna a presente reclamação tempestiva.

3.º O mesmo aconteceu com o despacho do Ex.mo Conselheiro relator, de 10 de Abril de 1992, notificado, em 8 de Maio do corrente ano, pelo ofício n.º 3422, ao Secretário de Estado dos Transportes, e, posteriormente, remetido a este Ministério, o que impediu de dar cumprimento atempado ao mesmo.

4.º Ora, por força dos documentos n.os 1, 2, 3 e 4 da Direcção-Geral de Viação (DGV), que se anexam, é entendimento da autoridade recorrida, o de que o despacho de 30 de Agosto de 1991, do Sr. Director-Geral de Viação, não revogou os despachos de 16 de Março de 1990 e de 8 de Junho de 1990, da mesma entidade, porquanto consubstanciada, tão-só, a autorização de averbamento definitivo da transmissão de propriedade das escolas de condução Castanheirense e Figueiroense para o nome da sociedade Escola de Condução Castanheirense, L.da, mantendo-se as situações irregulares de instalação e de funcionamento, que constituíram fundamento dos cancelamentos dos alvarás.

5.º Tal situação está descrita na informação n.º 1/92 da DSVC, que se anexa como doc. n.º 5. Assim sendo,

6.º Deverá ser revisto o despacho do Ex.mo Sr. Conselheiro relator e ordenado o prosseguimento do recurso até final [. . .]»

Ouvida a recorrente, nos termos do n.º 3 do artigo 700.º do Código de Processo Civil (CPC), respondeu esta nos termos de fls. 1389 e 390, que se dão por integralmente reproduzidos, concluindo que «não assiste um mínimo de razão à entidade recorrida, devendo ser a reclamação desatendida».

No seguimento da petição do Ministério Público neste Tribunal, foi convidado o reclamante a esclarecer e documentar nos autos a data em que tomou conhecimento do despacho reclamado.

Respondeu nos seguintes termos:

«1.º Esse venerando Tribunal notificou o Secretário de Estado dos Transportes do despacho do Ex.mo Conselheiro relator, de 29 de Maio de 1982, relativo à extinção da instância no processo em que é recorrente a Escola de Condução Castanheirense, L.da, através do ofício n.º 6158, de 2 de Junho de 1992 (doc. n.º 1). Por sua vez,

2.º A Sr.ª Chefe de Gabinete do Secretário de Estado dos Transportes enviou o ofício n.º 4158, desse Supremo Tribunal, ao Sr. Chefe de Gabinete do Secretário de Estado da Administração Interna, através do ofício SET/721-XII, de 4 de Junho de 1992 (doc. n.º 2).

3.º Este ofício deu entrada no Gabinete do Secretário de Estado da Administração Interna no dia 8 de Junho de 1982, como decorre do carimbo aposto no canto superior direito, tendo sido submetido a despacho, exarado no canto superior direito do mesmo, no dia 12 de Junho do corrente ano (doc. n.º 2). Ora,

4.º Por força da Lei Orgânica do Governo o Decreto-Lei n.º 451/91, de 4 de Dezembro (artigo 9.º, n.º 3), o Ministro da Administração Interna detém, actualmente, a competência (por sua vez delegada no Secretário de Estado da Administração Interna — despacho n.º 51/92, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 1, de 2 de Janeiro de 1992) sobre a DGV, pelo que a notificação do despacho de que se reclama foi indevidamente feita ao Secretário de Estado dos Transportes, sendo, por isso, irregular.

Juntou os dois documentos, que seguem.

Ouvido, de novo, o Ministério Público (MP) opinou que o Secretário de Estado da Administração Interna dever-se-á ter por notificado do despacho reclamado em 8 de Junho de 1992.

Assim, dado que a reclamação foi deduzida somente em 26 de Junho de 1992, é intempestiva.

Sem vistos, por se julgarem desnecessários, vem o processo à conferência, nos termos do n.º 8 do artigo 700.º do CPC.

Cumpre decidir:

I — Matéria de facto:

A) Em 26 de Março de 1991, deu entrada neste STA um recurso contencioso directo de anulação interposto pela Escola de Condução Castanheirense, L.da, contra o despacho proferido pelo Secretário de Estado dos Transportes, em 18 de Dezembro de 1990, que indeferiu o recurso hierárquico necessário interposto contra os despachos do director-geral de Viação, proferidos em 16 de Março e em 8 de Junho de 1990, que determinaram o cancelamento dos alvarás n.os 213 da Escola de Condução Castanheirense e 473 da Escola de Condução Figueiroense, de que a recorrente seria titular, por infracção ao n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 6/82, de 12 de Janeiro;

B) Juntamente com a petição de tal recurso, nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 77.º da LPTA, foi pedida, pela Escola de Condução

Castanheirense, L.da, a suspensão da eficácia daquele despacho contenciosamente impugnado;

C) Por Acórdão deste STA de 16 de Abril de 1991, foi deferido o pedido de suspensão da eficácia requerido, daquele despacho de 18 de Dezembro de 1990;

D) Os alvarás referidos em *A*) estavam em nome de Fernando Correia Bernardo, e um dos fundamentos daquele recurso contencioso foi o erro no pressuposto da titularidade;

E) Entretanto, por despacho de 30 de Agosto de 1991, do director-geral de Viação, foi autorizada a transferência definitiva da propriedade daquelas escolas de condução para a Escola de Condução Castanheirense, L.da;

F) Em 30 de Agosto de 1991, respectivamente, procedeu-se ao averbamento, nos ditos alvarás, daquele despacho de 30 de Agosto de 1991, referido em *E*);

G) Por despacho de 29 de Maio de 1992, proferido pelo relator no recurso contencioso, foi julgado extinto o referido recurso por impossibilidade superveniente da lide, nos termos que aqui se dão por reproduzidos;

H) Tal despacho foi notificado ao Secretário de Estado dos Transportes pelo ofício n.º 4158, de 2 de Junho de 1992, deste STA, junto a fl. 278 dos autos, com registo do mesmo dia nos Correios de Portugal;

I) Em 26 do mesmo mês e ano, deu entrada neste Supremo Tribunal a reclamação de fls. 283 a 285, que aqui se dá por reproduzida, e já transcrita no relatório que antecede;

J) Ouvida a parte contrária, nos termos do n.º 3 do artigo 700.º do CPC, respondeu nos termos de fls. 389 e 390, que igualmente se dão por reproduzidos;

L) O ofício n.º 4158, referido em *H*), foi remetido ao chefe de gabinete do Secretário de Estado da Administração Interna, pelo ofício SET/721.XII, de 4 de Junho de 1992;

M) Que deu entrada no Gabinete do último em 8 de Junho de 1992, sendo despachado a 12 de Junho de 1992.

II — O direito.

Dispõe o n.º 3 do artigo 700.º do CPC:

«Salvo o disposto no artigo 688.º, quando a parte se considere prejudicada por qualquer despacho do relator, que não seja de mero expediente, pode requerer que sobre a matéria do despacho recaia um acórdão. O relator deve submeter o caso à conferência, depois de ouvida a parte contrária, e mandará o processo a vistos por cinco dias, quando o julgue necessário.»

Paralelamente, o n.º 2 do artigo 9.º da LPTA estatui:

«É admissível reclamação para a conferência dos despachos do relator, com excepção dos de mero expediente e dos que recebam recursos de acórdãos do tribunal.»

O presente caso não é dos previstos no artigo 668.º do CPC, e o despacho, do relator, reclamado, de 29 de Maio de 1992, não é um despacho de mero expediente pois não se destinou a regular os termos do processo, antes decidiu julgar extinto o próprio recurso contencioso de anulação, interposto pela Escola de Condução Castanheirense, L.da, por impossibilidade superveniente da lide.

Sendo assim, está preenchida a hipótese do n.º 3 do artigo 700.º Assim, também, o reclamante haveria fazer uso dela, como fez, porquanto nos tribunais superiores, como é o caso deste STA, o poder jurisdicional reside no órgão colegial, e é da decisão deste, e não

do relator, que cabe eventualmente agravo, nos termos da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 754.º do CPC, se o reclamante quiser vir a fazer uso dele, o que lhe é permitido e é a forma própria, nos termos dos artigos 102.º e 103.º da LPTA.

Tal reclamação há-de ser feita no prazo de cinco dias, a contar do despacho reclamado, porquanto outro prazo não há especial, de acordo com o artigo 153.º do CPC.

Ora, já se viu da matéria de facto, que o despacho em reclamação é de 29 de Maio de 1992, e foi notificado à entidade então recorrida, o Secretário de Estado dos Transportes por ofício registado nos Correios de Portugal em 2 de Junho de 1992. Significa isto que, dada a dilação de três dias para tal registo, o Secretário de Estado dos Transportes louve-se por notificar em 5 de Julho de 1992. Tinha, pois, para reclamar para a conferência, o prazo de cinco dias, a contar de 5 de Julho, isto é, poderia fazê-lo até 12 de Junho de 1992.

Já vimos, porém, que a reclamação ora em apreço só deu entrada neste STA, em 26 de Junho de 1992.

Pelo que se disse, obviamente que tal reclamação teria que considerar-se intempestiva. Como intempestiva tinha que o ser se aceitássemos a tese do MP, ou seja, que havendo de considerar-se o reclamante notificado em 8 de Junho de 1992, porque só nessa data recebeu o ofício n.º 4158, de notificação do despacho reclamado, tal reclamação só entrou no tribunal em 26 de Junho de 1992.

Mas não é assim.

É que, como defende o reclamante, a notificação do despacho do relator de 29 de Maio de 1992 foi irregularmente feita.

Com efeito, ela foi dirigida ao Secretário de Estado dos Transportes, quando o deveria ter sido ao Secretário de Estado da Administração Interna, reclamante.

Na verdade, desde 31 de Outubro de 1991 que produz efeitos a Lei Orgânica do XII Governo Constitucional, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 451/91, de 4 de Dezembro (artigo 34.º).

E, segundo o n.º 3 do artigo 9.º de tal lei, «A DGV, anteriormente integrada no Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, fica integrada no Ministério da Administração Interna (MAI)».

Por seu lado, pelo despacho n.º 51/92, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 1, de 2 de Janeiro de 1992, o MAI delegou no Secretário de Estado da Administração Interna a competência que detinha sobre tal DGV, concernente ao presente caso (n.º 1, alínea *e*).

Ora, as notificações hão-de, salvo os casos que a lei prevê e que não vem para aqui, fazer-se directamente nas pessoas dos destinatários dos respectivos actos.

Assim, havendo que ser notificado do despacho reclamado o Secretário de Estado da Administração Interna, não devia tal notificação ser enviada ao Secretário de Estado dos Transportes.

E é irrelevante que este último, num gesto de boa vontade, a tivesse remetido efectivamente ao próprio. Tal envio não sana a irregularidade da notificação, que só poderá ter-se por sanada, no mínimo, a partir da própria intervenção do reclamante, Secretário de Estado da Administração Interna, pela reclamação de fl. 281.

E é óbvio que a notificação do Secretário de Estado dos Transportes em vez do Secretário de Estado da Administração Interna, ou, se se quiser, a omissão da notificação do despacho reclamado ao Se-

cretário de Estado da Administração Interna, como devia sê-lo, produziu uma irregularidade tal que, por ser relevante para o exame do processo e decisão da causa, é fulminada, pelo n.º 1 do artigo 201.º do CPC, como verdadeira nulidade.

E foi arguido pelo interessado Secretário de Estado da Administração Interna, não lhe tendo aliás dado causa (artigo 23.º), e em tempo, nos termos do artigo 205.º, n.º 1.

Porém, porque nenhum acto foi produzido depois de tal arguição pelo Secretário de Estado da Administração Interna, e a intervenção dele próprio a sanou, não resta ao tribunal, neste momento, senão conhecer de tal irregularidade, deferir a sua arguição ao reclamante e, sanado o vício, conhecer agora o mérito de reclamação, achando-a, pois, tempestiva.

E, conhecendo-a, desde já se adianta que não merece provimento.

Efectivamente, como se escreveu no apenso processo de execução do acórdão que deferiu o pedido de suspensão de eficácia do despacho contenciosamente impugnado neste Tribunal, do Secretário de Estado dos Transportes, de 18 de Dezembro de 1990, a supressão dos efeitos jurídicos de um acto administrativo pode ser efectuada, ou pela própria Administração, ou pelo tribunal, por anulação e declaração de nulidade ou inexistência.

Fazendo-o a própria Administração por acto seu, pode ocorrer por revogação do acto anterior, de declaração da respectiva caducidade — ou mera suspensão de efeitos —, senão mesmo ela própria a declarar a nulidade ou a inexistência do acto.

Também nestes casos — como nos de anulação contenciosa, — cessam (ou são destruídos) os efeitos de um acto administrativo.

Diz o reclamante que é seu entendimento que o despacho de 30 de Agosto de 1991, do director-geral de Viação, não revogou os seus próprios despachos de 16 de Março de 1990 e de 8 de Junho de 1990 «[. . .] porquanto consubstancia, tão-só, a autorização de averbamento definitivo da transmissão de propriedade das escolas de condução [. . .]» para a sociedade Escola de Condução Castanheirense, L.da, «mantendo-se as situações irregulares de instalação e de funcionamento, que constituíram fundamento dos cancelamentos dos alvarás».

Porém, em nenhuma parte do despacho reclamado se fala da referida revogação ou se contesta tal situação de facto.

O que no despacho reclamado se escreveu é que o director-geral de Viação, pelo despacho de 30 de Agosto de 1991, atestou a transferência definitiva da propriedade das escolas de condução Castanheirense e Figueiroense para a então recorrente, nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 6/82, de 12 de Janeiro e que tal declaração fez cessar os efeitos, quer da titularidade anterior daquelas escolas, quer do despacho de cancelamento dos alvarás respectivos.

O que é diferente de revogá-los.

Como diz M. Caetano, *Manual,* 10.ª ed., vol. I, p. 534, «chama-se revogação, no mesmo direito, ou acto administrativo que tem por objecto destruir ou fazer cessar os efeitos de outro acto administrativo anterior praticado pelo mesmo órgão ou por um seu delegado ou subalterno».

A revogação é, assim, um acto chamado secundário «que versa sobre dado concreto antes regulado por um acto primário, incidindo directamente sobre este».

Assim, tem por objecto imediato pôr termo à vigência de um acto anterior e por objecto mediato o próprio acto revogado.

A revogação assim definida tem, pois, como alerta aquele professor, um sentido restrito de cessação de efeitos de um acto administrativo.

Não deve, pois, confundir-se com outras fórmulas de o fazer.

Desde logo com a declaração de caducidade que é o «acto pelo qual a Administração atesta que se verificavam certos factoso que nos termos da lei originam a cessação dos efeitos de certo acto administrativo» — M. Caetano, idem. «Difere da revogação porque a supressão dos efeitos resulta, no caso da revogação, do próprio acto de revogação, que é um acto constitutivo ou inovador, ao passo que a declaração de caducidade é um acto meramente declarativo, resultando então a supressão dos efeitos, não da declaração da caducidade, mas dos factos objectivos ocorridos, que nos termos da lei são causa de extinção do acto administrativo. É por isso que, mesmo não tendo havido declaração, o acto em relação ao qual se verifique um motivo de caducidade deve considerar-se como tendo caducado».

Ora, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 6/82, de 12 de Janeiro, «o ensino teórico, técnico, e prático da condução de veículos automóveis é considerado de interesse público e apenas pode ser exercido em escolas de condução sob regime de licença titulada por alvará».

Tal alvará pode ser cancelado pela DGV — entidade que também o concede nos termos do n.º 1 do artigo 3.º — às escolas de condução que, por período superior a um ano, se mantenham inactivas ou que, por negligência ou incúria, sustentem situação irregular por período superior a seis meses, contados da respectiva notificação.

Por despachos do director-geral de Viação, de 16 de Março e de 6 de Junho de 1990, foram cancelados os alvarás n.os 213 de Escola de Condução Castanheirense e 473 da Escola de Condução Figueiroense, em nome de Fernando Correia Bernardo e cuja titularidade se arrogava a Escola de Condução Castanheirense, L.da

Foi de tal cancelamento que esta última interpôs o recurso hierárquico, de cujo despacho de indeferimento do Secretário de Estado dos Transportes, por extemporaneidade, de 18 de Dezembro de 1990, foi interposto o recurso contencioso e cuja eficácia foi suspensa por Acórdão de 16 de Abril de 1990 deste STA.

O mesmo director-geral de Viação proferiu, em 30 de Agosto de 1991, despachos autorizando a transferência definitiva da propriedade daquelas escolas de condução para a sociedade Escola de Condução Castanheirense, L.da, transferência esta averbada, nos alvarás respectivos, em 30 de Agosto de 1991 e 16 de Setembro de 1991, nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 6/82.

Assim, como também se diz naquele apenso, a própria Administração, pelo director-geral de Viação, com a autorização da transmissão da propriedade daquelas escolas de condução, e atestando tal facto no averbamento que efectuou nos alvarás respectivos, reconheceu a supressão dos efeitos jurídicos decorrentes da situação anterior das escolas, em nome do anterior proprietário, pelo facto da nova constituição da propriedade em nome da sociedade. O que significa também que tal facto jurídico fez cessar os efeitos, não só da titularidade referida, como dos próprios despachos de cancelamento dos alvarás n.os 213 e 473.

Isto é: averbando a propriedade das escolas de condução em nome da sociedade, a Administração titulou por alvará *ex novo* o licenciamento do ensino teórico, técnico e prático da condução de veículos automóveis a favor da última, nos termos dos n.os 1 dos artigos 1.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 6/82.

Mas sendo assim, continuava-se ali a dissertar, e não sendo conhecidos nos autos quaisquer efeitos decorrentes do cancelamento dos alvarás, em nome do anterior titular, que tenham que ser salvargardados, acontece que tal cancelamento deixou de operar os seus próprios, ou seja, a preclusão dos efeitos da concessão de licença para aquelas escolas ministrarem o ensino da condução automóvel.

Por outras palavras: a partir dos despachos de 30 de Agosto de 1991 do director-geral de Viação, tais escolas estão, de novo, licenciadas para satisfazerem tal ensino, agora em nome da sociedade Escola de Condução Castanheirense, L.da, o que implica, para esta, a possibilidade de exercer o seu giro comercial.

O que significa também que, erradicados da ordem jurídica os efeitos do acto contenciosamente recorrido, a lide do recurso tornou-se supervenientemente impossível por nenhum trabalho haver já a fazer para o tribunal quando, antecipando-se, a Administração retirou o objecto ao recurso.

Foi o que se julgou pelo despacho ora em reclamação.

O que não significa que a Administração tenha de aceitar a manutenção das situações irregulares de instalação e funcionamento, como é óbvio.

Nada a impede que, praticando novos actos jurídicos, de conteúdo idêntico ou diverso, obvie a tais situações, se existirem, como alega.

Nestes termos, se decide indeferir a reclamação do Secretário de Estado da Administração Interna, e, assim, manter o despacho reclamado, de 29 de Maio de 1992, que julgou extinto, por impossibilidade superveniente da lide, o recurso contencioso interposto do despacho, de 18 de Dezembro de 1990, do Secretário de Estado dos Transportes.

Sem custas.

Lisboa, 26 de Janeiro de 1993. — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* (relator) — *José Acácio Dimas de Lacerda* — *José Vicente de Oliveira e Castro.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 26 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Falta de prova de conduta censurável. Erro nos pressupostos de facto.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A infracção disciplinar tem como um dos seus elementos essenciais uma conduta censurável, no mínimo, a título de culpa, por violar algum dos deveres gerais ou especiais decorrentes da função exercida.

2 — A imputação dessa conduta quando não está feita a prova dos factos que a integram constitui erro nos pressupostos de facto e inquina de violação de lei o acto punitivo.

Recurso n.º 29 454, em que são recorrente David Ferreira Pires e recorrido o Ministro da Administração Interna. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Cruz Rodrigues.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

David Ferreira Pires interpôs recurso contencioso do despacho de 11 de Fevereiro de 1991, do Sr. Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, que negou provimento ao recurso hierárquico por ele dirigido contra o despacho do Sr. General comandante-geral da Guarda Fiscal (GF), pelo qual foi indeferido recurso hierárquico do despacho de 12 de Junho de 1990, do Sr. Comandante da Unidade, que o puniu com cinco dias de prisão disciplinar.

Aponta o acto como enfermando da invocação de factos que não integram a acusação, o que, em seu entender, acarreta a nulidade da sanção e da falta de prova de factos que integrem a violação de qualquer dos deveres consignados no Regulamento de Disciplina Militar (RDM) e no Regulamento dos Sargentos e Praças da Guarda Fiscal (RSPGF).

Sustenta a autoridade recorrida que o acto não padece dos vícios apontados.

O recorrente alegou e concluiu:

1) Na decisão final do processo disciplinar não foram considerados provados quaisquer factos que alicercem a sanção aplicada.

2) Dizer que: «[. . .] Como elemento constituinte da patrulha tinha o dever de continuar a manter-se atento e ininterruptamente [. . .]» é uma mera conclusão.

3) Dos factos imputados na nota de culpa ao recorrente nenhuns foram levados à decisão final, o que, necessariamente, pressupõe que se consideraram como não provados.

4) Assim, não está provado que o recorrente tenha infringido qualquer dos deveres do RDM e RSPGF que lhe são imputados.

5) E por isso não lhe podia ser imputada qualquer sanção disciplinar.

6) Foi violado o artigo 94, n.º 1, do RDM.

7) O facto de o Sr. Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, de que se recorre, ter considerado, para fundamentar a sua decisão, factos que embora constando da nota de culpa não foram dados como provados, constitui violação das mais elementares regras de direito disciplinar e acarreta a nulidade dessa mesma decisão.

Termos em que deve ser dado provimento ao recurso e, em consequência:

a) Declarada a nulidade referida

b) E por falta de prova revogada a decisão que aplicou ao recorrente a pena de cinco dias de prisão disciplinar.

A autoridade recorrida alegou, por seu turno, mantendo a posição anteriormente assumida.

O digno magistrado do Ministério Público emitiu o parecer seguinte:

«Não existe qualquer discrepância entre o despacho punitivo e a nota de culpa no que concerne à matéria de facto tida como provada que é imputada ao arguido. O facto punível é a verificada ausência de zona de patrulhamento antes do termo da respectiva missão.

A alusão ao dever de se manter atenta e ininterruptamente no local para que fora escalado reproduz apenas um juízo de valor no qual se analisa a censura ético-jurídica, e não envolvendo a imputação de qualquer novo facto.

De resto, o recorrente não especifica quais os pontos de facto não constantes da nota de culpa que indevidamente tenham estado na base do despacho punitivo.

Do mesmo modo, nem na petição, nem nas alegações finais se identificam as diligências instrutórias necessárias ao apuramento da verdade que teriam deixado de ser efectuadas, pelo que a invocada violação do disposto no artigo 94.º do RDM não assenta em qualquer fundamento válido.

Não ocorre pois a nulidade insuprível por falta de audiência do arguido. E, por outro lado, a matéria de facto encontra-se suficientemente comprovada no processo disciplinar.

Assim, em meu entender, deverá negar-se provimento ao recurso.»

No intuito de apurar se o recorrente beneficiaria da amnistia concedida pela Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, oficiou-se à autoridade recorrida perguntando se ele teria cumprido a pena que lhe foi imposta, respondendo esta pela negativa.

Notificado das diligências efectuadas, o interessado admitiu não beneficiar da amnistia, mas sim do perdão decorrente do mesmo diploma, pelo que, acrescenta, deverá este de ser-lhe aplicado na hipótese de improcedência do recurso.

Colhidos vistos, cumpre decidir.

Com interesse para esse efeito, estão provados os factos seguintes:

a) O recorrente é soldado n.º 3267/85 (NIP 111818), do posto de São Martinho do Porto, da 1.ª Companhia do Batalhão n.º 4 da GF;

b) Em 28 de Fevereiro de 1989, foi instaurado processo de averiguações de ocorrências da noite de 16 para 17 de Fevereiro de 1989, na área do posto onde presta serviço (fl. 9 do apenso);

c) Por despacho de 26 de Março de 1990, do comandante-geral da GF, foi esse processo convertido em processo disciplinar (fl. 127 do apenso;

d) Nesse processo, foi contra o arguido David Ferreira Pires deduzida a acusação de fls. 155-156, do teor que segue:

«[. . .] na noite de 16 para 17 de Fevereiro de 1989, encontrando-se devidamente nomeado para o desempenho de uma missão de patrulhamento específico, na área da foz do rio Salir, do posto de São Martinho do Porto, entre as 11 horas e 30 minutos e as 5 horas e 30 minutos, não foi ali constatado a partir das 4 horas, por ter abandonado a referida ZA antes de findo o período de vigilância, num espaço de tempo que, assim, se definiu em uma 1 e 30 minutos.

Constatou-se que se encontrava a pernoitar na camarata do posto a que pertence, sem qualquer razão justificativa.

Como elemento constituinte da patrulha nada envidou para se manter no local do exercício da emissão, cumprindo rigorosamente as ordens e regulamentos fiscais com vista à intransigente defesa dos superiores interesses da Fazenda Nacional, porquanto, é no período de acção da patrulha e na sua ZA, que se verificou a perseguição e apreensão de uma embarcação *(A Primorosa)* em flagrante ilicitude de desembarque de tabaco, que evolucionou no interior do porto de São Martinho do Porto, sem que da sua parte tivesse referenciado

um mínimo da situação anormal ali ocorrida, a quem quer que de direito fosse.

Infringiu os deveres:

1. Do Manual para os Sargentos e Praças da Guarda Fiscal (MPSPGF).

a) Artigo 18.º — Dever 1.º — Exercer a vigilância fiscal na área que lhe estava designada.

Dever 4.º — Não se afastar dos locais que lhe tenham sido marcados, antes de acabar o serviço.

b) Artigo 19.º — Dever 3.º — Não alterar o itinerário.

Dever 4.º — Não se ausentar da patrulha antes do *terminus* do serviço.

c) Artigo 43.º — n.º 2 — Exercer rigorosamente fiscalização nos portos, rios e na costa, de forma a impedir a entrada e saída de mercadorias.

2. Do Estatuto Militar da Guarda Fiscal (EMGF):

Artigo 3.º — Dever 5.º — Regular o seu procedimento pelas normas decorrentes da virtude, da honestidade, da dignidade moral e profissional, de modo a prestigiar-se a si próprio e ao corpo especial de tropas a que pertence.

Dever 6.º — Cumprir rigorosamente as ordens e regulamentos fiscais com vista à intransigente defesa dos superiores interesses da Fazenda Nacional.

3. Do Regulamento de Disciplina Militar (RDM).

Artigo 4.º — Dever 2.º — Cumprir completamente as ordens relativas ao serviço. Este com vista às NEP's da companhia sobre actividade operacional.

Dever 9.º — Dedicar ao serviço toda a sua inteligência, zelo e aptidão.

Dever 34.º — Não se ausentar, sem a precisa autorização, do local onde deva permanecer em virtude das obrigações de serviço.

Tem como agravante ter a falta sido cometida em acto de serviço e ter-lhe causado prejuízo [alíneas *d*) e *h*) do artigo 71.º do RDM].

Tem como atenuantes o exemplar comportamento militar [alínea *e*) do artigo 72.º do RDM].

Está na 1.ª classe de comportamento.

e) A fls. 186-187 apresentou o arguido a sua defesa dada como reproduzido e arrolou cinco testemunhas;

f) Em 12 de Junho de 1990, o comandante do Batalhão n.º 4 da 1.ª Companhia da GF proferiu o despacho de fl. 220 do processo instrutor, no qual se contém:

«Puno com cinco dias de prisão disciplinar o soldado n.º 3267/85, David Ferreira Pires (NIP 111818), do posto de São Martinho do Porto, da 1.ª Companhia desta Unidade, porque, na noite de 16 para 17 de Fevereiro de 1989, encontrando-se devidamente nomeado para o desempenho de uma missão de patrulhamento apeado, na área da foz do rio Salir, do posto de São Martinho do Porto, entre as 23 horas e 30 minutos e as 5 horas e 30 minutos, não foi ali constatado a partir das 4 horas e 30 minutos, antes de findo o período de vigilância estabelecido pelo que se definiu uma ausência do local de serviço pelo espaço de tempo de uma hora.

Comprovou-se que é no período de acção da patrulha e na ZA que se verificou a perseguição e apreensão efectiva de uma embarcação *(A Primorosa)* em flagrante ilicitude de desembarque de tabaco, que evolucionou no interior da baía de São Martinho do Porto. Como

elemento constituinte da patrulha tinha o dever de continuar a manter-se, atento e ininterruptamente, no local do serviço da missão e cumprir rigorosamente as ordens e regulamentos fiscais com vista à intransigente defesa dos interesses da Fazenda Nacional, que, assim, demonstrou descurar e alhear-se do sentido do dever e de quanto ao que a situação lhe podia exigir.

Infringiu os deveres 2.º, 9.º e 34.º do artigo 4.º do RDM, conjugados com os deveres 1.º do artigo 18.º, n.º 4 do artigo 19.º, n.º 2 do artigo 43.º do MSPGF e deveres 5.º e 6.º do artigo 3.º do EMG.

Tem como agravantes ter a falta sido cometida em acto de serviço e ter-lhe causado prejuízo [alíneas *d*) e *h*) do artigo 71.º do RDM].

Tem como atenuantes o exemplar comportamento militar [alínea *e*) do artigo 72.º do RDM].

Está na 1.ª classe de comportamento.

Baixa à 3.ª classe de comportamento.

g) Não se conformando com a pena, deduziu, nos termos da alínea *a*) do artigo 112.º e artigo 113.º do RDM — Decreto-Lei n.º 142/77, de 1 de Abril —, reclamação que se encontra a fls. 228-229 e se dá como reproduzida, para o autor da punição que proferiu decisão a qual termina:

«1) Demonstra-se a invalidade da reclamação com o fundamento expresso, porquanto os factos infraccionais assentam numa base material indefectível.

Por tudo quanto me foi dado analisar, atento o fundamento da reclamação, a forma e materialização processual, decido a reclamação improcedente e mantenho a decisão reclamada»;

h) Desta decisão recorreu hierarquicamente o arguido para o comandante-geral da GF, através do requerimento de fls. 234-236, dado como reproduzido;

i) Em 31 de Agosto de 1990, esta entidade proferiu o despacho de fl. 241 do processo instrutor, que se dá como reproduzido e no qual se refere:

«1. Da análise do processo disciplinar instaurado ao soldado n.º 3267/85, David Ferreira Pires, constata-se que o mesmo soldado praticou os factos pelos quais foi punido — *Ordem de Serviço* n.º 112, de 12 de Junho de 1990, do 4.º Batalhão da GF — factos esses que consubstanciam infracção disciplinar e se encontram devidamente comprovados nos autos.

[. . .]

5. O recurso apresentado, na sequência da improcedência da reclamação, continua a não ilidir a prática da infracção cometida, pelo soldado Ferreira Pires.

6. Nos termos expostos, nego provimento ao recurso que me foi dirigido pelo soldado n.º 3267/85, David Ferreira Pires, e assinado pelo seu representante legal, Dr. Manuel Henriques.

7. Usando da faculdade que me confere o n.º 1 do artigo 119.º do RDM mantenho a punição de cinco dias de prisão disciplinar, aplicados ao recorrentes pelo comandante do Batalhão n.º 4 da GF»;

j) Desta decisão o arguido recorreu hierarquicamente para o Ministro das Finanças, tendo, a respeito desse recurso, o comandante-geral da GF prestado a informação de fls. 246-248 do processo instrutor, dada como reproduzida e na qual afirma:

«8. Na apreciação do recurso hierárquico que me foi dirigido foram analisados os factos em recurso, verificando-se:

a) Que o arguido praticou os factos pelos quais foi punido e infringiu os deveres indicados na punição;

f) Os factos infraccionais objecto da punição ficaram devidamente provados, no dito processo.

9. Verifica-se que os fundamentos aduzidos pelo recorrente, quer na fase da reclamação, quer no recurso hierárquico que me foi dirigido, quer no presente recurso, são os mesmos.

10. Nesta conformidade, não havendo dados novos trazidos aos autos, afigura-se não ser de alterar a posição inicial que mantenho;

k) Sobre essa informação, o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais proferiu em 11 de Fevereiro de 1991 o despacho:

«Nos termos e pelos fundamentos da presente informação nego provimento ao recurso e confirmo a decisão recorrida. Notifique-se.» (fl. 246 do apenso);

l) O arguido prestou a fl. 66 do apenso, declarações aqui dadas como reproduzidas e nas quais nomeadamente afirma:

«[. . .] que na noite de 16 para 17 de Fevereiro de 1989, estava de serviço de patrulha apeada com o soldado Vieira, das 23 horas e 30 minutos às 5 horas e 30 minutos, nos pontos 24 e 25. Refere (que) saem do posto pelas 23 horas e 30 minutos e vão a pé e regressam pelas 5 horas e 30 minutos, novamente ao longo da baía, pela areia, observando a baía [. . .] Nesta noite calhou os pontos 24 e 25. Ambos os locais se conjugam por estarem muito próximos, isto é, um, o 24 encontra-se na margem direita do rio Salir e o 25 na margem oposta. O ponto 24, sob o aspecto de vigilância, reúne todas as condições de observação do ponto 25, porque o domina perfeitamente do lado da baía, quer haja maré cheia ou vazia. Já o ponto 25 só oferecerá alguma vantagem durante a maré cheia... Aquando do regresso ao posto, junto ao restaurante, detectaram o *jeep* de São Martinho do Porto, junto à capitania e quando chegaram ao posto, o referido *jeep* chega um pouco após. O cabo Estrada, bem como o plantão que se encontrava no posto (soldado Santos), referiram que havia sido detectado um barco no mar e que teria lançado tabaco ao mar, muito possível de dar à costa e que deviam ser feitas buscas no sentido de procurar averiguar, mesmo qualquer barco que viesse do mar, pois poderia apanhar algum volume a boiar. Estava a acabar de se deitar (cerca das 6 horas) quando chegou o comandante da companhia, com o tenente Trafaria e o sargento-ajudante e levantou-se e foram observar alguns locais, mais propriamente o ponto 25 e ali notaram vestígios de capinetes (redes para apanha de meixão).»

m) A fl. 68, o soldado Aurélio Canas Caetano prestou declarações aqui dadas como reproduzidas e nas quais especifica:

«[. . .] que na noite de 16 para 17 de Fevereiro de 1989, estava nomeado para efectuar uma patrulha auto com o cabo Estrada [. . .] quem conduzia a viatura era o cabo Estrada e iniciaram a patrulha na Foz do Arelho (limite da área). Dali vieram para os pontos 24 (areal de Salir do Porto) e 25 (na margem esquerda do rio Salir). Diz que tanto ele como o cabo Estrada não contactaram com a patrulha apeada [. . .] Perguntado, refere que o ponto 24 era o que constava da missão mas que sempre fazem passagem pelo ponto 25, por se situar no caminho e algumas vezes nele largarem patrulhas apeadas [. . .] Disse que naquele local (ponto 25) não havia qualquer patrulha apeada. Quando o segundo-sargento Silvério se refere a que estava ali duas viaturas, disse que não valia a pena ir alguma para o ponto 24 porque, disse, estava lá uma patrulha apeada, o que foi confirmado pelo cabo Estrada [. . .] Garantiu que o ponto 24 não foi visitado pela sua patrulha auto e nem sequer sabe que dela constava, nem

nunca soube, com a mínima antecedência que fosse, o novo ponto a visitar [. . .] Só quando chegou ao posto de São Martinho é que soube pelo soldado Santos (plantão) que se tinha passado qualquer coisa anormal. Deviam ser 4 horas e 30 minutos. Continuou a pé com o *walk-talk* à mão e já era dia (6 horas mais ou menos) quando chegou o comandante da companhia, acompanhado pelo tenente Trafaria e sargento-ajudante, os quais se dirigiam ao lado de lá da baía (sul)»;

n) A fl. 75 do apenso prestou o soldado Fernando António Rodrigues dos Santos depoimento dado como reproduzido e no qual diz: «Que esteve de serviço de plantão desde as 8 horas do dia 16 de Fevereiro de 1989 às 8 horas dia 17 de Fevereiro de 1989, por onde passam todos os soldados constituintes do efectivo do posto [. . .] Recorda que na noite 16 para 17 de Fevereiro estava nomeada uma patrulha apeada, constituída pelos soldados Vieira e Pires, para os locais 24 ou 25, não sabendo bem definir qual deles, para onde saíram em tempo oportuno cerca das 23 horas, fazendo o percurso a pé. Disse que os mesmos regressaram à hora certa do fim da patrulha (5 horas e 30 minutos), vindo igualmente a pé, através da orla da baía [. . .] Passado algum tempo, cerca das 4 horas e 30 minutos, chegou a patrulha auto (cabo Estrada e soldado Caetano) e comuniquei-lhe o telefonema do mesmo tenente Santa Coma e este, de imediato, saiu com o soldado Braz, não sabendo para onde, julgando que ia dar uma volta a ver se encontrava alguma coisa (tabaco disperso) e demoraram mais ou menos uma hora [. . .] Referiu ainda que, após a chegada do cabo Estrada, chegou ao posto o Sr. Comandante da companhia, tenente Trafaria, e sargento-ajudante Santos»;

o) A fl. 81 do apenso prestou o tenente Silvério Peres Ferreira Trafaria depoimento dado como reproduzido e no qual afirma:

«Que o Sr. Comandante da companhia lhe deu ordens para o acompanhar a área do posto de São Martinho do Porto, onde chegaram cerca das 4 horas e 30 minutos do dia 17, dirigindo-se directamente a Salir do Porto, sendo intenção verificar se havia indícios técnicos de algum possível desembarque no interior da baía de São Martinho. Ao chegarem a Salir verificou-se que existiam muitíssimas pegadas de pessoas, desde a parte direita da rotunda rodoviária de Salir, junto à praia, as quais iam direitas à linha de maiores marés. Varremos toda a zona com o foco e notámos que existiam várias marcas rectangulares de caixas, na margem esquerda do Rio Salir, junto ao ponto 25 [. . .] Depois de terem feito esta constatação dirigiram-se ao posto de São Martinho e foram verificar a missão que tinha sido atribuída à patrulha do posto [. . .] Foi-lhe perguntado, ao cabo Estrada, qual a razão porque estavam já deitados e não se mantinham em alerta uma vez que foi feita uma chamada telefónica da companhia, para verificarem se havia movimentos suspeitos na área e procederem à apanha de possíveis caixas de tabaco que tivessem dado à costa ou que tivessem sido desembarcadas e ele não respondeu nada. Disse que passaram toda a baía (orla) naquela zona com o foco móvel da viatura, não verificando ali a presença de qualquer pessoa, inclusive no ponto 24, na margem direita do rio Salir.»

p) O sargento-ajudante João Serafim Santos prestou a fl. 82 depoimento dado como reproduzido, no qual se contém:

«[. . .] que depois de apreensão efectuada da embarcação *A Primorosa,* acompanhou o Sr. Comandante de companhia numa acção de fiscalização ao litoral norte até São Martinho do Porto e dirigiram-se directamente a Salir, na margem esquerda do rio Salir, onde se situa o ponto 25, por ser um ponto muito crítico para desembarque no interior da baía de São Martinho. Ia conjuntamente com o tenente Trafaria e com o soldado Lourenço. Chegados ao local bateram toda a zona com o foco da viatura. Deviam ser entre as 4 horas e 30 minutos e as 5 horas.

Constataram muitos vestígios na areia, rectangulares, de tamanho aproximado ao de caixas de tabaco, abaixo da orla máxima atingida pela maré cheia; notavam-se muitos rastos juntos e também dispersos naquela zona, contudo, admitindo que se poderia ter tratado de um possível desembarque ali efectuado, ligeiramente anterior à maré, que estaria no momento na fase final do enchimento. Perante esses indícios intensificaram as buscas nessa zona, sem encontrarem qualquer volume ou caixa de tabaco. Ainda foram fazer buscas, ao ponto 24 (na margem direita do rio Salir), mas também não constataram qualquer outro indício, nem verificaram a permanência ali de qualquer patrulha em serviço, quer no ponto 24 ou quer no ponto 25. Dali foram ao posto de São Martinho onde toda a guarnição estava deitada»;

q) O soldado Joaquim Antunes Lourenço prestou a fl. 85 depoimento dado como reproduzido e no qual afirma:

«[. . .] fazer parte de uma patrulha auto em viatura civil e sabia que o Sr. Comandante de companhia, tenente Santa Comba e Arrais Fonseca se tinha deslocado para o norte de Peniche levando a lancha *Flecha Azul* na exploração de uma notícia que tinha havido sobre um possível desembarque de tabaco [. . .] O Sr. Capitão Rios, em dado momento, disse para o Sr. Tenente Trafaria, para o sargento-ajudante Santos e também para mim para irmos a fiscalizar aquela área de São Martinho, onde o desembarque teria melhores probabilidades e dirigimo-nos directamente a Salir do Porto, na margem esquerda do rio Salir, dado que a maré quase na fase final de enchimento favorecia aquela localização. Deram uma volta completa e não encontraram absolutamente ninguém (civis ou patrulha). Deviam ser entre as 4 horas e as 4 horas e 30 minutos. Depois desta busca fomos para o posto de São Martinho e todo o pessoal estava na cama, tudo fechado e com as luzes apagadas»;

r) A fl. 89 do apenso prestou declarações o soldado Carlos Alberto Neves Braz, declarações essas dadas como reproduzidas e nas quais se contém:

«Sobre os factos ocorridos na noite de 16 para 17 de Fevereiro de 1989, declarou que esteve de serviço de vigia no cais da baía de São Martinho do Porto, das 20 horas às 24 horas e quando terminou o período de serviço regressou ao posto e deitou-se. Foi acordado pelo plantão (Santos) entre as 3 horas e 30 minutos e as 4 horas para lhe comunicar o que lhe havia sido transmitido pelo telefone, dizendo que era possível dar tabaco à costa ali na baía ou até noutros locais. Saiu para a muralha a ver se descobria alguns movimentos e, entretanto, chegou a patrulha auto composta pelo cabo Estrada e soldado Caetano. Deviam ser cerca das 4 horas e 30 minutos [. . .] De seguida o declarante e o cabo Estrada foram ao fundo do cais e à praia da Gralha (a norte) e não viram nada. De regresso estacionaram o *jeep* à porta do porto e foram a pé pela berma da baía até um pouco antes do farol, não tendo chegado, pois, ao ponto 24 onde estava a patrulha apeada. Regressaram sem ter visto nada de especial. Mais tarde chegaram ao posto e ainda voltaram a dar

mais uma volta de *jeep* ao fundo do cais e até ao farol. Aquando do regresso encontraram a patrulha apeada com a qual falaram e foram deitar. Passado algum tempo chega o comandante da companhia, sargento-ajudante Santos e tenente Trafaria que, conjuntamente com o cabo Estrada e soldado Pires, foram ao local ou locais onde estiveram de patrulha»;

s) A fl. 99 do apenso, o soldado Joaquim António Vieira prestou declarações dadas como reproduzidas e nas quais refere:

«Nesse dia verificaram que deviam sair às 23 horas e 30 minutos e que o local lá referido era o 24/25 [. . .] Disse que saindo do posto às 23 horas e 30 minutos demoraram cerca de meia-hora no caminho, indo pelo orla da baía e que nessa noite se mantiveram sempre no ponto 24, sem terem passado o rio Salir para a margem esquerda, por, mesmo junto da foz, estando no ponto 24, se observar perfeitamente o 25 [. . .] que não tiveram encontro algum com a patrulha auto e que esta também se não deslocou ao ponto 24 [. . .] Perguntado em que área se encontrava entre as 4 horas 30 minutos e as 5 horas, disse que se encontrava junto à baía no areal, junto à Foz e não deu pela presença do que quer que fosse no ponto 25 (pessoas a efectuar qualquer pesquisa) estando sempre em conjunto com o outro elemento da patrulha — soldado Pires. Perguntado se não teria antecipado a sua retirada do ponto 24 (antes das 5 horas) disse que a saída exacta do local do ponto 24 se deu às 5 horas para chegarem ao posto pelas 5 horas e 30 minutos [. . .] Quando chegou ao quartel, após a missão da patrulha apeada, eram 5 horas e 30 minutos e dali foi para casa»;

t) A fl. 101 do apenso prestou o soldado David Ferreira Pires declarações dadas como reproduzidas e das quais consta:

«[. . .] não tiveram encontro algum com a patrulha auto, que nunca chegou em momento algum aquela área do ponto 24 [. . .] Perguntado em que local do ponto 24 se encontrava entre as 4 horas e 30 minutos e as 5 horas declarou que se encontrava junto do mar nessa área e não deu pela presença de quem quer que fosse, quer no ponto 25 quer no ponto 24, que ali efectuasse qualquer pesquisa, estando sempre em conjunto com o soldado Vieira [. . .] Quando chegou ao quartel, pouco depois, chega também o cabo Estrada, trocaram alguns esclarecimentos da situação e deita-se. O soldado Vieira vai para casa. Deviam ser cerca das 5 horas e 45 minutos. Pouco após, cerca das 6 horas chega o comandante de companhia, tenente Trafaria e sargento-ajudante Santos»;

n) A fl. 106 o sargento-ajudante Santos presta depoimento dado como reproduzido e no qual diz:

«Perguntado sobre se sabe definir bem o momento exacto da sua chegada ao ponto 25, por onde iniciaram a busca, disse ser cerca de 4 horas e 30 minutos, mas antes das 5 horas; a sua chegada não sabe bem precisá-la exactamente, mas situa antes de perfazer as 5 horas. Refere que fizeram as buscas no ponto 25 [. . .] De seguida foram do ponto 25 ao ponto 24, utilizando todo o percurso de acesso até à extremidade onde a viatura pode fazer a manobra de inversão de marcha junto à foz e na margem direita do rio Salir. Não detectaram ali a presença de ninguém, nem sabiam que ali estivesse alguma patrulha nomeada. Só quando chegaram ao posto é que verificaram que, para aquela área, estava efectivamente nomeada uma patrulha apeada, mas a qual não fora vista. A chegada ao posto devia ser na altura cerca das 6 horas, onde foram encontrar o pessoal deitado»;

v) A fl. 107, novo depoimento do tenente Trafaria, dado como aqui reproduzido e no qual se contém:

«Perguntado se sabe definir bem o momento exacto da sua chegada ao ponto 25, disse que eram cerca das 4 horas e 30 minutos e 4 horas e 45 minutos. Fizeram buscas minuciosas. No local não havia ninguém; estava completamente deserto [. . .] Depois de terem percorrido todo o local 25 dirigiram-se ao ponto 24 que também estava completamente deserto. Percorreram os acessos até ao ponto onde puderam fazer a inversão de marcha, junto ao Salir (margem direita). Devia passar cerca de 10 minutos das 5 horas [. . .] A chegada ao posto deviam ser entre as 5 horas e 30 minutos e as 5 horas e 45 minutos. Ali todo o pessoal se encontrava deitado, tendo o plantão Santos levado cerca de 5 minutos a abrir a porta»;

x) A fl. 108 do apenso, novo depoimento do capitão Rios, comandante da companhia, dado como reproduzido e no qual se contém:

«Perguntado se sabe definir o momento exacto da sua chegada ao ponto 25 [. . .] disse que eram cerca das 4 horas e 30 minutos, minuto mais minuto menos. Quando chegaram ao ponto 25 estava completamente deserto. Bateu-se de imediato toda a área [. . .] Essas buscas prolongaram-se por muito mais de meia hora, estendidas ao ponto 24 [. . .] e tendo constatado que também este local estava deserto àquela hora»;

y) A fl. 111 do apenso, o soldado Lourenço presta novo depoimento, que se dá como reproduzido e do qual consta:

«Perguntado se sabe definir bem o momento exacto da sua chegada ao ponto 25, por onde foram iniciadas as buscas em que tomara parte, disse que não sabe precisar melhor que não seja ter sido entre as 4 horas e as 4 horas 30 minutos, mas mais próximo das 4 horas e 30 minutos. Quando lá chegaram, não se encontrava ali, tanto numa área como na outra, qualquer pessoa, pois que foi toda completamente batida na mira de ali se poderem encontrar algumas caixas [. . .] Quando bateram tudo, foram até ao quartel e deviam ser entre as 5 horas e 30 minutos e as 6 horas quando lá chegaram. Na passagem pelo ponto 24 também ali não encontraram qualquer pessoa ou elemento da patrulha apeada, que souberam lá dever estar após a sua chegada ao posto».

No decurso do processo suscitou-se a questão da aplicabilidade ao arguido da amnistia concedida pela Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, que na alínea *hh*) do artigo 1.º declara amnistiados os ilícitos disciplinares militares quando punidos com pena não superior a oito dias de detenção.

Por informação da autoridade recorrida, consta, porém, do processo que este não cumpriu os cinco dias de prisão disciplinar militar que lhe foram impostos.

Ora, aquele preceito torna dependente do cumprimento da pena a actuação do benefício citado.

Deste modo, não há lugar à extinção da instância e o recurso deve prosseguir.

Pretende o recorrente que, no caso de improcedência da impugnação, lhe seja concedido o perdão nos termos previstos no mesmo diploma.

Do perdão, como acto de clemência, compete à Administração decidir, pelo que da sua aplicabilidade não há que conhecer aqui.

Posto isto, passar-se-á à análise dos vícios invocados, começando pelo de nulidade decorrente da falta de audiência do arguido.

Caracteriza o recorrente este vício como decorrendo da circunstância de ter sido condenado com base em factos não constantes da nota de culpa.

É manifesta a improcedência da arguição.

Na nota de culpa, acusa-se o arguido de, fazendo parte de uma patrulha apeada aos pontos 24 e 25 da zona do posto da GF de São Martinho do Porto, para a qual fora devidamente nomeado e que decorria entre as 23 horas e 30 minutos de 16 e as 5 horas e 30 minutos de 17 de Fevereiro de 1989, se ter ausentado do local, sem autorização, a partir das 4 horas.

No despacho punitivo, do comandante do Batalhão n.º 4 da 1.ª Companhia da GF, dão-se como provados os mesmos factos, apenas restringindo a ausência para momento a partir das 4 horas e 30 minutos, ou seja, diminuindo o tempo da ausência, mas situando-o ainda dentro do espaço temporal apontado na acusação.

Na decisão da reclamação e do recurso hierárquico é esta a conduta considerada.

Entre a descrição feita no primeiro daqueles momentos e a que fundamenta a decisão contenciosamente impugnada não há assim alteração substancial, por força a impossibilitar ou sequer tornar mais difícil a defesa do arguido.

Improcede, pois, esta arguição.

Argumenta, por último, o recorrente que se não fez prova de conduta sua susceptível de ser qualificada como infracção disciplinar ou, noutros termos, que não estão provados os factos com base nos quais foi punido.

Vejamos então.

É ponto assente que a patrulha para a qual o recorrente foi escalado se iniciava no posto às 23 horas do dia 16 e aí terminava às 5 horas e 30 minutos de 17 seguinte. O patrulhamento era feito a pé e o percurso até os pontos 24 e 25, a que se destinava, demorava cerca de meia hora, do que decorre que a permanência nesses locais se situava entre as 23 horas e 30 minutos e as 5 horas.

A patrulha saiu do posto às 23 horas para estar num daqueles pontos, o 24, às 23 horas e 30 minutos. Quanto a este aspecto nada de censurável se imputa ao arguido. O que se decide no acto recorrido é que desse local se ausentou a partir das 4 horas e 30 minutos, isto é, pelas razões apontadas, meia hora antes do termo da missão.

Este procedimento não está, porém, seguramente provado.

O arguido e o outro elemento da patrulha, o soldado Vieira, são concordes em que nessa noite permaneceram sempre no ponto 24, que dispõe de melhores condições de vigilância e aí se mantiveram até as 5 horas, momento em que, sempre pela praia, se dirigiram ao posto, onde chegaram às 5 horas 30 minutos.

Esta versão é corrobada pelo plantão do posto, soldado Fernando António Rodrigues dos Santos, que confirma as horas de partida e de chegada, esclarecendo que por si passavam todos os que saíam do posto ou a ele se dirigiam.

O soldado Aurélio Canas Caetano, que estava incluído numa patrulha auto com o cabo Estrada, cujo depoimento é confuso e contraditório, começa por afirmar terem passado pelos pontos 24 e 25, mas mais adiante esclarece que só visitaram o segundo e nele ninguém encontraram, incluindo os elementos da patrulha apeada. Só que, no dizer dos componentes desta, estiveram sempre no ponto 24 e, desse modo, nunca poderiam ser vistos no ponto 25.

Por sua vez, o comandante da companhia, ao tomar conhecimento de que tinha sido apresado um barco que descarregava tabaco de contrabando junto da baía de São Martinho do Porto, decidiu ir inspeccionar os locais de mais fácil desembarque. Fê-lo numa viatura em que era acompanhado pelo tenente Silvério Peres Ferreira Trafaria, pelo sargento-ajudante João Serafim Santos e pelo soldado Joaquim Antunes Lourenço. Todas são unânimes em que não encontraram os elementos da patrulha, quer no ponto 24 quer no 25.

Mas são também concordes em que teriam chegado ao ponto 25 pelas 4 horas e 30 minutos, o sargento-ajudante admite mesmo que fossem 5 horas, e que, em face dos vestígios de desembarque, procederam a buscas minuciosas, só depois se dirigindo ao ponto 24. «Essas buscas prolongaram-se por muito mais de meia hora, estendidas ao ponto 24 [. . .]», afirma o capitão Rios, comandante da companhia.

Perante a posição assumida por todos eles, nada permite assegurar que tenham chegado ao ponto 24 antes das 5 horas, tanto mais que, dessa mais de meia hora, a maior parte teria naturalmente sido gasta no ponto 25, local em que os vestígios de desembarque tinham sido detectados. Essa convicção é reforçada pelo facto de, segundo dizem, terem chegado ao posto cerca das 6 horas, apesar de se deslocarem em viatura, quando é certo que o percurso a pé durava por volta de meia hora.

Deste modo, a afirmação de que ninguém encontraram no ponto 24 bem pode referir-se a momento posterior às 5 horas, hora a que terminava nesse local a missão da patrulha.

Por outro lado, a versão segundo a qual, no posto, encontraram as luzes apagadas e todos a dormir, incluindo o arguido, não tem grande relevância, se atendermos a que eram então 6 horas.

De tudo decorre assim não estar provado que o arguido tenha abandonado antes do momento próprio o local de patrulha e não haver elementos com base nos quais se lhe possa imputar a violação dos deveres que fundamentou a punição.

A conduta censurável, no mínimo, a título de culpa, elemento essencial da infracção disciplinar, não pode, pois, ser-lhe atribuída.

Decidindo em contrário, o despacho impugnado errou nos pressupostos de facto, o que o inquina de violação de lei por ofensa dos preceitos fundado nos quais puniu.

Pelo exposto, concedem provimento ao recurso e anulam o despacho de 12 de Fevereiro de 1991, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

Não são devidas custas.

Lisboa, 26 de Janeiro de 1993. — *José da Cruz Rodrigues* (relator) — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca — José Vicente de Oliveira e Castro.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 26 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Impugnação de normas. Despacho conjunto (Ministério da Educação). Legitimidade activa.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — De acordo com o n.º 2 do artigo 122.º da Constituição, um despacho conjunto assinado pelos Secretários de Estado do Ministério da Educação — objecto do pedido no quadro do tipo processual de impugnação de normas — é um «acto de conteúdo genérico» do Governo, como órgão de soberania, exercendo funções administrativas, pelo que as suas normas só assumem eficácia jurídica com a publicação, implicando a falta de publicidade e ineficácia jurídica desse despacho conjunto.

2 — Se isto é assim, mas se o quadro temporal que interessa aos recorrentes é anterior à data da publicação do despacho conjunto no periódico oficial — trata-se de normas que teriam afectado uma greve de professores consumada antes daquela data —, carece de utilidade a declaração de ilegalidade, com força obrigatória geral, do mesmo despacho conjunto, o que se projecta na ilegitimidade activa dos recorrentes.

Recurso n.º 29 548, em que são recorrentes a Federação Nacional dos Professores e o Sindicato dos Professores da Grande Lisboa e recorridos o Secretário de Estado do Ensino Superior e outros. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — A Federação Nacional dos Professores (FNP) e o Sindicato dos Professores da Grande Lisboa (SPGL), com os sinais identificadores dos autos, vieram «requerer a declaração de ilegalidade de norma emitida por despacho conjunto do Secretário de Estado do Ensino Superior, do Secretário de Estado da Reforma Educativa e do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação», com o n.º 9/SERE/SEAM/91, de 26 de Março de 1991, publicado no *Diário da República,* 1.ª série, n.º 89, de 17 de Abril de 1991, relativamente à «avaliação dos alunos no final do 2.º período», fundando a impugnação no vício de violação de lei («em manifesta violação do artigo 57.º, n.º 1, da Constituição e do artigo 12.º, n.º 1, da Lei n.º 65/77» e «dos artigos 6.º e 10.º da Lei n.º 65/77, aplicáveis por força do artigo 10.º do Código Civil» — lê-se nos artigos 23.º e 24.º da petição de recurso).

2 — Na sua resposta, a autoridade recorrida veio sustentar que «deve ser julgado improcedente o pedido, não se julgando ilegal o Despacho Conjunto n.º 9/SERE/SEES/SEAM/91», pois, e em síntese, não está «afectado de qualquer ilegalidade o impugnado despacho».

3 — Não houve intervenção nos autos de outros interessados.

4 — Nas suas alegações, concluíram assim os recorrentes:

«1. O despacho cuja ilegalidade foi suscitada foi proferido e publicado na pendência de declaração de greve dos professores e altera as normas regulamentadoras de funcionamento dos conselhos de turma e do processo consensual e colectivo das classificações dos alunos que necessariamente implica a troca de informações entre os professores para atribuição das classificações;

2. Tal despacho é claramente ilegal porquanto visa neutralizar os efeitos da greve introduzindo mecanismos e procedimentos de funcionamento dos conselhos de turma e das avaliações com o manifesto propósito de impedir que a greve afecte as avaliações dos alunos, violando por isso o princípio constante do artigo 6.º da Lei n.º 65/77 da garantia da produção de efeitos de greve declarada;

3. Viola ainda o artigo 10.º da Lei n.º 65/77 ao introduzir um tratamento discriminatório para os professores que aderem à greve, que ao impedi-los de participarem na deliberação colectiva das classificações dos alunos, influenciando e sendo influenciados pela análise das informações que presidiram às diferentes propostas de classificação, tratamento discriminatório proibido pelo artigo 10.º da Lei n.º 65/77;

4. O despacho em causa viola por isso o artigo 57.º, n.º 1, da Constituição Portuguesa, o artigo 12.º, n.º 1, da Lei n.º 65/77 e os artigos 6.º e 10.º da mesma lei, aplicáveis por força do artigo 10.º do Código Civil.»

5 — Também apresentaram alegações as autoridades recorridas, por via do Secretário de Estado dos Ensino Básico e Secundário, formulando as seguintes conclusões:

«I — O Despacho Conjunto n.º 9/SERE/SEES/SEAM/91 derrogou validamente os anteriores despachos sobre a matéria de avaliações e conselhos de turma.

II — O mesmo despacho não violou o artigo 6.º da Lei da Greve, pois não se vê que a entidade empregadora tivesse, durante a greve em questão, substituído os grevistas por pessoas que à data do seu anúncio não trabalhassem no respectivo estabelecimento ou que tivesse desde aquela data admitido novos trabalhadores, sendo certo que só estas duas hipóteses estão abrangidas pela previsão daquele preceito legal.

III — Igualmente não violou o artigo 10.º da mesma lei, dado que não implicou discriminação sobre qualquer trabalhador por motivo de adesão ou não à greve, não modificou a condição jurídica do trabalhador, no sentido perfilhado pela doutrina.

IV — O impugnado despacho manteve o processo de deliberação colectiva das avaliações, não estabelecendo a substituição dos professores grevistas no conselho de turma e dispondo que as classificações nas disciplinas dos não faltosos seriam dadas em conselho por estes, para posteriormente serem atribuídos também em conselho de turma as notas das disciplinas dos grevistas, já com a presença destes últimos.

V — Ficaram, assim, salvaguardados os interesses e direitos dos alunos, a proteger imperativamente pelos normativos em causa, sem prejuízo dos direitos laborais e sociais dos grevistas, que são os únicos contemplados pela Lei da Greve (cf. artigo 7.º).

VI — Não estão, deste modo, violados também o artigo 57.º, n.º 1, da Constituição e o artigo 12.º, n.º 1, da Lei da Greve, pois não deixou de estar garantido nem foi afectado o exercício do direito à greve, seja no âmbito da função pública seja em geral.»

6 — No seu visto, o Ministério Público pronunciou-se no sentido de que «o pedido de declaração de ilegalidade do Despacho Conjunto n.º 9/SERE/SEES/SEAM/91, não merece atendimento», reportando-se às razões «invocadas pela entidade recorrida na sua resposta e melhor desenvolvidas nas alegações».

7 — Vistos os autos, cumpre decidir.

E, com interesse para a decisão, podem alinhar-se estes dados:

7.1 — Os recorrentes são associações sindicais, com os estatutos publicados na 3.ª série do *Boletim do Trabalho e Emprego* (de 15

de Dezembro de 1989, para a Federação, e de 15 de Janeiro de 1991, para o Sindicato).

7.2 — Com a data de 4 de Abril de 1991, foi dirigido pelos recorrentes a várias entidades, entre elas o Ministério da Educação, o pré-aviso de greve de professores para os dias 10, 11, 12 e 13 de Abril (igualmente o fizeram para os dias 25 e 26 de Março — desde as 0 horas do dia 25 às 24 horas do dia 26 — e para os dias 27 e 28 de Março e 1, 2, 3, 4, 5 e 6 de Abril — desde as 0 horas de 27 de Março até às 24 horas de 6 de Abril — e ainda para os dias 8 e 9 de Abril).

7.3 — No *Diário da República,* 2.ª série, n.º 89, de 17 de Abril de 1991, foi publicado o «Despacho Conjunto n.º 9/SERE/SEAM/91», assinado em 26 de Março de 1991 pelos Secretários de Estado recorridos, relativamente ao procedimento a adoptar quanto «às reuniões do conselho de turma para avaliação dos alunos no final do 2.º período, quando as mesmas não possam ter lugar por ausência de alguns dos seus membros», e com a consideração de que «o prazo normal previsto para a avaliação dos alunos no final do 2.º período termina no próximo dia 28 de Março» (do despacho consta no n.º 4 que «a Direcção-Geral dos Ensinos Básico e Secundário promoverá a imediata divulgação do presente despacho à Inspecção-Geral do Ensino e às direcções regionais de educação e à totalidade das escolas dos 2.º e 3.º ciclos de ensino básico e secundário»).

7.4 — Dão-se aqui por inteiramente reproduzidos os documentos referenciados em 7.1, 7.2 e 7.3.

8 — O relato feito mostra que nos encontramos perante o *tipo processual* de impugnação de normas, como meio impugnatório dirigido a normas regulamentares ilegais *lato sensu,* com previsão no artigo 26.º, n.º 1, alínea *i*), do Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril, quanto à competência, em razão da matéria desta Secção, e os artigos 66.º a 68.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, quanto à tramitação processual. No caso, normas regulamentares emitidas, no exercício da função administrativa, pelo Governo, sob a forma de despacho conjunto assinado por Secretários de Estado do Ministério da Educação, mais concretamente, as normas constantes do «Despacho Conjunto n.º 9/SERE/SEAM/91», que é objecto da causa, e estabelecendo comandos «sobre procedimento a adoptar relativamente às reuniões do conselho de turma para avaliação dos alunos no final do 2.º período (do ano lectivo de 1990-1991), quando as mesmas não possam ter lugar por ausência de alguns dos seus membros».

Ora, se tais comandos constituem normas originárias da administração directa central do Estado, porque emitidas pelo órgão superior dessa administração, que é o Governo, no desempenho da função administrativa [artigos 183.º e 202.º, alíneas *a*) e *g*), da Constituição], sendo que este aspecto não é questionado nos autos por quem quer que seja, então toda a atenção é despertada para a publicação — data da publicação — no jornal oficial, *Diário da República,* à luz do artigo 122.º da Constituição. Pois que, em sede de matéria de facto, vem fixado que o despacho conjunto em causa foi publicado naquele jornal em 17 de Abril de 1991 (2.ª série, n.º 89).

Tal significa que, de acordo com o n.º 2 desse artigo 122.º, e porque o mesmo despacho conjunto é um «acto de conteúdo genérico» do Governo, como órgão de soberania, exercendo funções administrativas, as normas em causa só assumiram eficácia jurídica em 17 de Abril de 1991. Até aí, a falta de publicidade implicava a ineficácia jurídica dessas normas.

«A expressão 'acto de conteúdo genérico' é suficientemente ampla para abranger, não apenas os regulamentos não abarcados no n.º 1 (v. g. regulamentos dos órgãos do poder local), mas também os actos administrativos de carácter genérico (mesmo que sem natureza regulamentar) dos órgãos de soberania, dos órgãos autónomos ou do poder local» — ensinam Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição, Anotada,* 2.ª ed., 2.º vol., p. 92, acrescentando ainda que «a referência genérica a 'demais decretos regulamentares do Governo' [da alínea *h*) do n.º 1] abrange, não apenas os diplomas do Conselho de Ministros, mas também os de cada um dos membros do Governo (v. g. portarias ministeriais)».

Se isto é assim, então só a partir de 17 de Abril de 1991 as normas do despacho conjunto em causa passaram a ter eficácia jurídica, passaram a ser obrigatórias, a ser oponíveis em relação a terceiros, aqui, os destinatários delas.

Que reflexo, então, terá este entendimento da falta de publicidade = ineficácia jurídica no plano que aqui importa da legalidade das normas do despacho conjunto, aferida em função do regime legal da greve contido na Lei n.º 65/77, de 26 de Agosto, invocado pelos recorrentes?

Só pode ser o da utilidade ou vantagem em decidir ainda o pedido de declaração de ilegalidade que os recorrentes aqui formularam. Pois que a situação de greve dos professores retratada nos autos teve em vista os dias anteriores a 17 de Abril de 1991, mais exactamente o período compreendido entre 27 de Março e 13 de Abril, e é essa a situação que os recorrentes alegam ter sido atingida com o despacho conjunto, e daí a ilegalidade das suas normas (cf. o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril).

Todavia, nesse período, aquelas normas eram juridicamente ineficazes, só adquirindo eficácia jurídica a partir de 17 de Abril de 1991.

Consequentemente, não tem utilidade ou vantagem conhecer e declarar uma ilegalidade, por ofensa do regime legal da greve, quando tal declaração só poderia ter eficácia jurídica a partir de 17 de Abril de 1991, e é o n.º 3 do citado artigo 11.º a considerar que se podem «reportar os efeitos da declaração à data da entrada em vigor da norma», já que, em princípio, tal declaração «só produz efeitos a partir do trânsito em julgado» (n.º 1).

Ora, este não é o quadro temporal que interessa aos recorrentes, desde logo porque não coincide com o período grevista dos professores, não podendo fazer-se retroagir a ilegalidade a esse período, como decorre do citado regime legal do artigo 11.º O que não significa que, havendo efeitos produzidos por via das tais normas juridicamente ineficazes, naquele período grevista, não fiquem protegidos os recorrentes para se ressarcirem de possíveis consequências danosas, só que a via processual própria não é a que foi utilizada nestes autos, estando hoje garantido em geral o acesso à justiça administrativa no n.º 5 do artigo 268.º da Constituição.

Donde decorre que, carecendo de utilidade a declaração de ilegalidade pretendida pelos recorrentes, nos termos em que vem formulado o pedido, há que constatar, no plano processual, essa falta de utilidade, que é originária e se projecta num pressuposto processual relativo às partes, o da legitimidade activa, que, neste tipo processual,

se afere pelo critério estabelecido no citado artigo 63.º do Decreto-Lei n.º 267/85: «quem seja prejudicado pela aplicação de norma, ou venha a sê-lo, previsivelmente, em momento próximo» (cf. o artigo 66.º).

Pois que, é na óptica de vantagem ou utilidade para os recorrentes que radica, na sua essência, o interesse que molda a legitimidade activa, como pressuposto processual. É com isso que se garante a tutela jurisdicional, com assento constitucional nos artigos 20.º, n.º 1, e 268.º, n.ºs 4 e 5, da lei fundamental, garantia que visa a defesa de «direitos ou interesses legalmente protegidos» (cf. o Acórdão desta Secção de 20 de Março de 1990, recurso n.º 15 739).

Isto é, com a declaração de ilegalidade peticionada através do tipo processual de impugnação de normas tem de dar-se o desaparecimento da ordem jurídica, por via do mecanismo da força obrigatória geral, de uma(s) norma(s) que constituía um obstáculo ou uma fonte de prejuízos para os administrados («quem seja prejudicado pela aplicação da norma [. . .]» — diz a lei).

Faltando originariamente uma tal vantagem ou utilidade, falha o pressuposto processual da legitimidade activa, determinando a rejeição do pedido.

9 — Termos em que, sob invocação dos artigos 205.º e 206.º da Constituição, acordam em rejeitar o pedido.

Custas a cargo dos recorrentes, com a taxa de justiça e a procuradoria que se fixam, respectivamente, em 20 000$ e 10 000$, para cada um.

Lisboa, 26 de Janeiro de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *José Vicente de Oliveira e Castro — Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 26 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Exercício cumulativo de funções públicos e privados. Autorização. Acto confirmativo. Médicos. Inconveniência. Vício de forma. Falta de fundamentação.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Não são definitivos, por não representarem uma resolução final da Administração num caso concreto, com a produção dos efeitos jurídicos decorrentes, os chamados actos confirmativos.

2 — Não determinando a lei uma incompatibilidade, é permitido acumular emprego público com privado, nas condições de interesse público definido na lei pelos órgãos competentes da Administração.

3 — Não sendo o caso de dedicação exclusiva, os médicos podem exercer actividade privada de prestação de cuidados de saúde, desde que não resultem encargos para o Serviço Nacional de Saúde, e fora das estruturas deste Serviço, e estejam para isso previamente autorizados pelo membro do Governo competente.

4 — Padece de vício de forma por falta de fundamentação o despacho que indeferiu os requerimentos dos recorrentes, de autorização para cumularem funções públicas com o desempenho de actividades numa sociedade comercial de tratamento de sangue, por considerar tais actividades incompatíveis por serem de manifesta inconveniência.

Recurso n.º 29 736, em que são recorrentes Maria Guilhermina Santos Paiva Faria Almeida Lopes Gomes e outros e recorrido o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Maria Guilhermina Santos Paiva Faria Almeida Lopes Gomes, Maria Madalena Bastos Nunes das Neves Alves, José Manuel Louro Rodrigues, identificados nos autos, recorrem para este Supremo Tribunal do despacho do Sr. Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde, de 18 de Outubro de 1990, pelo qual foram indeferidos requerimentos apresentados pelos recorrentes no sentido de poderem continuar a exercer as suas actividades no Estado e em laboratórios privados.

São as seguintes as conclusões da sua alegação:

«1. Não existe incompatibilidade entre as funções públicas e as funções privadas dos ora recorrentes;

2. As incompatibilidades dos funcionários públicos têm que ser estabelecidas por lei;

3. Nenhuma lei estabelece qualquer incompatibilidade entre as funções públicas e privadas dos ora recorrentes;

4. Os ora recorrentes não estão sujeitos na função pública ao regime de trabalho de dedicação exclusiva;

5. Só esse regime é incompatível com o exercício de funções privadas;

6. O despacho recorrido fundamentou-se em mera inconveniência na acumulação;

7. Aquele despacho não indicou os motivos de tal inconveniência;

8. Não se vislumbra inconveniência alguma no exercício cumulativa de funções públicas e privadas;

9. O despacho encontra-se, portanto, insuficientemente fundamentado, o que para todos os efeitos equivale a falta de fundamentação;

10. O despacho recorrido enferma, pois, de vício de forma;

11. O despacho enferma também do vício de violação de lei, por violação de todas as disposições legais acima citadas (artigos 269.º, n.º 5, da Constituição, 10.º do Decreto-Lei n.º 73/90, 31.º do Decreto-Lei n.º 73/90, Decreto n.º 15 538, Decreto n.º 28 557, artigo 7.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 204-A/79, Decreto-Lei n.º 48 357, caso se entenda que se encontra em vigor).»

A entidade recorrida também alegou, tendo concluído:

«*A*) Os recorrentes, ao abrigo de um regime de trabalho que não é o de dedicação exclusiva e desconhecendo-se a natureza do seu vínculo à empresa em que trabalham, não estão (ou não estarão)

abrangidos pelas incompatibilidades especialmente previstas nos *diplomas da área de saúde*, designadamente o Decreto-Lei n.º 73/90, de 6 de Março e o artigo 54.º do Decreto-Lei n.º 48 357, de 27 de Abril de 1968.

B) Todavia, o artigo 10.º, n.os 1 e 3, do Decreto-Lei n.º 73/90 *remete para o regime geral da função pública* a problemática das acumulações e incompatibilidades dos médicos, sendo que os recorrentes se não encontram na situação prevista no n.º 2 desse preceito.

C) Com apoio no artigo 269.º, n.º 1, da Constituição, tal regime está definido nos artigos 12.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 2 de Junho, e 32.º e 42.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, diplomas que não são referidos pelos recorrentes.

D) Ora, nos termos desses preceitos e também da alínea *c*) do artigo 24.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar (ED), os recorrentes careciam de *autorização* para o desempenho cumulativo de funções públicas e privadas, ainda que subsistente desde antes da entrada em vigor desses diplomas e não a pediram ou não a obtiveram se os seus indeferidos requerimentos a pudessem consubstanciar.

E) O indeferimento da sua pretensão de continuarem os acumular essas funções *não viola o disposto nos diplomas citados* pelos recorrentes e, bem pelo contrário, está de acordo com os preceitos dos outros diplomas acima referidos.

F) Tal indeferimento está *devidamente fundamentado* no [. . .] normativa da Direcção-Geral dos Hospitais (DGH) n.º 18/89 e na que esta, preambularmente, refere da mesma DGH com o n.º 4/89, de 12 de Janeiro, uma e outra assentes no n.º 2 do artigo 3.º e na alínea *d*) do n.º 2 do artigo 25.º ambos do ED.

G) Estes preceitos reproduzem ou têm subjacentes — e a essa luz devem ser 'actualisticamente' interpretados — os princípios contidos nos preceitos dos diplomas citados na conclusão *C*).

H) Por outro, os despachos ministeriais normativos podem considerar-se, em sentido lato, 'leis' para efeitos do artigo 269.º, n.º 5, da Constituição, tendo em conta também os invocados preceitos do ED que não há notícia de terem sido considerados inconstitucionais.

I) A situação dos recorrentes envolverá até, apesar da letra dos despachos ministeriais, que apoiam o indeferimento recorrido, mais de um caso de acumulação de funções (públicas e privadas) — v. J. Alfaia, *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público,* vol. I, pp. 168 e segs. — do que de *incompatibilidade* com que não contenderá a limitação do n.º 5 do artigo 269.º da Constituição.

J) O parecer n.º 28/85 da Procuradoria-Geral da República (PGR), in *Diário da República,* 2.ª série, de 23 de Novembro de 1985, não se aplica à (diferente) situação dos autos e, se nele se tivesse pedido operar com os diplomas acima citados, teriam sido, porventura, outras as suas conclusões das quais haveriam de retirar-se, certamente, ilacções contrárias à pretensão dos recorrentes.

Neste Tribunal, o Ex.mo Magistrado do Ministério Público foi de parecer que o recurso deveria ser rejeitado porquanto o despacho recorrido seria confirmativo do despacho de 11 de Setembro de 1989, constante de fl. 33, do conselho de administração (CA) do Hospital de São José (HSJ).

Porque tal questão, levantada pelo MP, poderia obstar ao conhecimento do mérito do recurso, sobre elas foram ouvidos os recorrentes.

Responderam nos termos de fls. 81 a 84, que se dão aqui por inteiramente reproduzidos, negando tal natureza confirmativa ao despacho recorrido.

O processo tem os vistos dos Ex.mos Juízes adjuntos.

Cumpre decidir:

I — *Os factos*:

A) A Ministra da Saúde exarou, em 8 de Março de 1989, o seguinte despacho:

«Considerando a manifesta inconveniência de que os funcionários e agentes hospitalares que regular e habitualmente manipulam sangue nos hospitais, prestem simultaneamente serviço em clínicas ou laboratórios privados onde igualmente colham, estudem ou administrem sangue, os directores dos estabelecimentos hospitalares deverão exarar despachos fundamentados em que fiquem estabelecidas as incompatibilidades entre aqueles dois tipos de actividade, uma de carácter público, a outra de carácter privado, nos termos do previsto na alínea *d*) do n.º 2 do artigo 25.º do ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro. Do cumprimento deste despacho deverá, no prazo de 30 dias, ser dado conhecimento à DGH e ao Instituto Nacional de Sangue (INS).»

B) Tal despacho foi levado ao conhecimento de todos os estabelecimentos dependentes da DGH pela circular normativa n.º 18/89, de 6 de Abril de 1989 (fl. 31).

C) Na sequência, o CA do HSJ, em Lisboa, em 11 de Setembro de 1989, fez dinfundir o seguinte despacho:

«Precedendo despachos de S. Ex.ª a Sr.ª Ministra da Saúde, determina este CA que todos os funcionários do Serviço de Imunohemoterapia que prestem simultâneamente serviços em clínicas ou laboratórios privados, onde se colha, estude ou administre sangue, devem fazer já comunicação desse facto ao CA.»

Passado um mês as pessoas em causa deverão fazer a sua opção, renunciando a um dos cargos.

D) Para dar cumprimento a tal determinação, os recorrentes enviaram àquele CA os requerimentos de fls. 34, 35 e 36, que aqui se dão por inteiramente reproduzidos, onde, depois de vários considerandos, pedem autorização para continuar a exercer a actividade privada no Hema — Centro de Estudos e Tratamentos, L.da, que tem por objecto a colheita, estudo e administração de sangue e seus componentes.

E) Tais requerimentos foram remetidos ao director-geral da DGH, acompanhados de ofício de fl. 2 do instrutor.

F) Nas costas deste ofício, o director de serviços Sebastião Lima Rego prestou a seguinte informação:

«Os requerimentos anexos são, de acordo com o despacho do CA do HSJ de 11 de Setembro de 1989, *insusceptíveis de deferimento*. É de frisar que o despacho de 11 de Setembro foi exarado em cumprimento e sequência do *despacho ministerial de 8 de Março de 1989, vinculado por circular* da DGH. No entanto, como o próprio CA do HSJ admite, a 11 de Abril último, que, a não ser aprovado superiormente o pedido dos quatro médicos, e não três em causa, *haverá sério risco para o funcionamento do serviço por falta de médicos*, creio que este problema deverá subir ao conhecimento e apreciação do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde para os devidos efeitos.»

G) Ainda nas costas de tal ofício a inspectora superior da Administração Hospitalar escreveu;

«À consideração superior:

Confirmo a necessidade de submeter o assunto à apreciação de S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto.»

H) Em 18 de Outubro de 1990, no rosto do ofício, alguém escreveu: «É de indeferir nos termos da legislação aplicável»;

I) Em 18 de Outubro de 1990, o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde, por seu lado, despachou no rosto do mesmo ofício;

«Concordo com a posição do CA do HSJ e com a informação pelo que, nos termos do despacho ministerial de 8 de Março de 1989, indefiro.»

Este o despacho contenciosamente impugnado.

II — *O direito*:

As questões a resolver, se não ficaram prejudicadas, são as seguintes:

Se o despacho recorrido é confirmativo do despacho de 11 de Setembro de 1989, do CA do HSJ;

Se o despacho recorrido sofre de violação de lei;

Se o despacho recorrido sofre de vício de forma por falta de fundamentação.

«Só é admissível recurso dos actos definidos e executórios», diz o n.º 1 do artigo 25.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), dos actos que lesem direitos ou interesses legalmente protegidos, nos termos do n.º 4 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Assim, tendo o MP neste Tribunal posto em questão tal natureza do acto contenciosamente impugnado, qualificando-o de confirmativo, é por aqui que tem de começar-se o conhecimento do recurso, por tal circunstância, a proceder, prejudicar o julgamento do mérito por, então, ser ilegal a respectiva interposição nos termos do § 4.º do artigo 57.º do Regulamento deste STA.

Nos termos dos dispositivos legais acima referidos, são impugnáveis em juízo os actos que alterem a esfera jurídica de terceiros, que lesem direitos ou interesses legalmente protegidos, os chamados actos definitivos e executórios, definidos estes, segundo doutrina pacífica, como expressão de uma «conduta voluntária de um órgão da Administração no exercício de um poder público que, para prossecução de interesses a seu cargo, pondo termo a um processo gracioso ou dando resolução final a uma petição, defina, com força obrigatória e coerciva, situações jurídicas num caso concreto» (cf. Marcello Caetano, *Manual*, vol. I, p. 463 e Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo,* vol. I, p. 871).

Assim, não são definitivos, por não representarem uma resolução final de Administração num caso concreto, com a produção dos efeitos jurídicos decorrentes, os chamados actos confirmativos.

Por isso, é pacificamente aceite que tais actos são insusceptíveis de impugnação contenciosa pela razão simples que nada inovam na ordem jurídica em relação aos actos administrativos definitivos e executórios «[. . .] Dirigindo-se ao mesmo destinatário, repetem o conteúdo de um acto administrativo definitivo e executório anterior, sem que o reexame dos pressupostos recorre de revisão imposta por lei» (Sérvulo Correia, *Noções de Direito Administrativo*, vol. II, p. 346).

Tendo o acto definitivo e executório a definição atrás citada, resultando dele a produção de efeitos jurídicos num caso, claro está

que um acto posterior que nada altere na situação jurídica do destinatário não tem força executória própria, limitando-se a manter a posição de Administração já tomada, sem nada acrescentar ou retirar ao seu conteúdo. Neste sentido, os Acórdãos do STA, pleno, de 23 de Julho de 1987, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 311, p. 398, de 26 de Março de 1987, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 308, p. 1189, de 19 de Novembro de 1987, na mesma publicação n.º 319, p. 945, do pleno, de 16 de Novembro de 1986, ainda nos *Acórdãos Doutrinais,* n.º 306, p. 863, de 9 de Julho de 1991, recurso n.º 27 552, de 22 de Outubro de 1991, recurso n.º 27 732 e de 10 de Novembro de 1992, recurso n.º 29 913.

Ora, se os efeitos jurídicos pretendidos já foram produzidos por acto anterior — resultando daqui poder até dizer-se que o acto confirmativo não é um verdadeiro acto administrativo (Sérvulo Correia, *idem*, vol. I, p. 347, Aldo Sandulli, *Manuale di Diritto Administrativo,* 15.ª ed., Nápoles, 1988, vol. I, pois em nada atingiu, por si, o destinatário, em nada lesar interesses ou direitos dele.

De contrário, além das decisões caírem em pura perda, obstariam ainda a que se sanassem os efeitos efectivamente produzido por acto anterior quando um recurso deste não foi interposto, provocando sucessivamente novas decisões idênticas entre si para, em qualquer altura, poder desencadear a impugnação perante os tribunais administrativos.

A irrecorribilidade contenciosa dos actos confirmativos apoia-se pois, também, no interesse público de estabilidade das decisões da Administração e, consequentemente, na segurança do comércio jurídico (Sérvulo Correia, *idem,* p. 346).

Mas claro está, igualmente, que tal conclusão só pode operar quando o acto é realmente confirmativo, isto é, quando os interessados, os fundamentos de facto e de direito e os efeitos jurídicos pretendidos, são exactamente os mesmos entre os dele e os do acto confirmado (Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo,* vol. I, p. 411).

Na verdade, se os interessados são diversos ou diferentes são os pressupostos em que os actos foram alicerçados, daí resultarem também diferentes efeitos jurídicos e, como tal, modificações novas na esfera jurídica dos destinatários que, na correspectiva amplitude inovatória, são susceptíveis de impugnação em tribunal quando lesem direitos ou interesses legalmente protegidos.

Vejamos agora o caso em análise.

No seu parecer final, o MP defende a natureza confirmativa do despacho sob recurso, porquanto em 11 de Setembro de 1989 o CA do HSJ vedou a todo o pessoal respectivo que se encontrasse nas condições o exercício em clínicas ou laboratórios privados de colheita, estudo ou administração de sangue, o que abranteria os próprios recorrentes, pelo que estes viriam desde aquela data definida a sua relação funcional pública no aspecto da anulação do seu exercício com funções de imunohemoterapia em estabelecimentos privados, entre os quais na sociedade por quotas Hema — Centro de Estudos e Tratamentos, L.da Ora, não tendo os recorrentes impugnado tal despacho de 11 de Setembro de 1989, nem graciosa, nem contenciosamente, este firmou-se na ordem jurídica como caso resolvido ou decidido, «surgindo-se o despacho agora contenciosamente impugnado — que tem idêntico conteúdo decisório — como *confirmativo*

daquele outro, não sendo assim impugnável nessa via», pelo que o recurso deveria ser rejeitado.

Não tem razão o MP.

Três razões fundamentais levam a arredar a sua opinião.

Desde logo é patente a divergência da autoria no acto de 11 de Setembro de 1989 e do acto recorrido. Sem embargo de tal diferença não se apresentar como dirimente, o certo é que nem se demonstra qualquer sucessão das competências respectivas, nem que, atenta a presunção de legalidade que deve presidir aos actos administrativos, esta seja ilidida com manifesta intenção de proferir um acto definitivo ainda que eivado de incompetência.

Depois, não pode dizer-se que o acto do CA de 11 de Setembro de 1989 seja um acto definitivo, no sentido de definidor da situação jurídica dos recorrentes.

Com efeito, se o núcleo essencial do CA está na produção de efeitos jurídicos num caso concreto, não pode dizer-se que a determinação do CA do HSJ, de 11 de Setembro de 1989, os tenha produzido em relação aos recorrentes, ou a quem quer que seja. Na verdade, tal determinação não teve destinatários concretos e individualizados como seus sujeitos passivos. É certo que se dirige aos funcionários do serviço de imunohemoterapia que prestem simultâneamente serviço em clínicas ou laboratórios privados, onde se colha, estude, ou administre sangue. Porém, como grupo profissional em geral sem, todavia, nele individualizar os destinatários sobre quem hão-de recair os efeitos jurídicos da ordem. Tanto assim que decorre do próprio despacho que a própria administração do HSJ desconhece quais sejam, em concreto, os funcionários naquelas condições, pois determina que eles o comuniquem.

Mas, se assim é, claro está que a deliberação do CA de 11 de Setembro de 1989 não alterou, por si, a situação jurídica de tais funcionários, entre os quais se encontrariam os recorrentes.

Trata-se, mais propriamente, de uma circular interna dos respectivos serviços.

Nestes termos, o acto recorrido, por isso, jamais poderia ser confirmativo, tanto quanto o de 11 de Setembro de 1989 nenhum efeito produziu inovatório na esfera jurídica dos recorrentes que o aqui impugnado se limitasse a repetir ou a manter.

E por este último motivo também, e finalmente, que não procede ainda a questão levantada pelo MP. É que o acto de 11 de Setembro de 1989 e o recorrido neste processo têm objectos também diferentes. Efectivamente, naquele, mesmo considerando a sua segunda parte como numa imposição autoritária de incompatibilidade de exercício de funções públicas e privadas, visa-se tão-só, atento esse mesmo desiderato, a respectiva opção profissional. Ao passo que no despacho contenciosamente impugnado o que está em causa é a negação, pela Administração, da autorização para o exercício cumulativo daquelas duas actividades, que nunca poderia abstrair do circunstancialismo concreto dos recorrentes.

O despacho recorrido não é, assim, confirmativo de 11 de Setembro de 1989 do CA do HSJ, pelo que improcede a questão levantada pelo MP.

Se o despacho recorrido sofre do vício de violação de lei.

Dispõe, na parte que interessa, o artigo 269.º da CRP:

«1. No exercício das suas funções, os trabalhadores da função pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração.

[. . .].

4. Não é permitida a acumulação de empregos ou cargos públicos, salvo nos casos expressamente admitidos por lei.

5. A lei determina as incompatibilidades entre o exercício de empregos ou cargos públicos e o de outras actividades.»

São estes, pois, os princípios fundamentais do Direito Português em matéria de incompatibilidade e acumulação de empregos ou cargos.

Quanto ao caso dos autos, isto é, interacção entre o sector público e o privado, dir-se-á: incompatibilidade só as que a lei determinar; não determinando a lei uma incompatibilidade, é permitido cumular emprego público com privado nas condições de interesse público definido na lei pelos órgãos competentes da Administração.

Há, pois, para resolver o caso em análise, que indagar se existe qualquer incompatibilidade entre as funções públicas e privadas dos recorrentes, primeiro, e, depois, quais as condições legais, a não existir incompatibilidade, para a respectiva acumulação e se os recorrentes lhes obedeceriam.

Recentemente, em 4 de Junho de 1991, foi publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 127, o parecer do Conselho Consultivo da PRG n.º 121/90, de 25 de Janeiro de 1991, e homologado por despacho do Ministro da Saúde de 22 de Fevereiro seguinte, que trata juntamente do caso de incompatibilidades e acumulação de actividades públicas e privadas no sector de saúde, nomeadamente pelos médicos.

Pelo seu interesse, e sobretudo porque faz a rezenha da legislação aplicável, vamos segui-lo de perto, tanto quanto for de interesse para o caso *sub judice* e tiver a nossa concordância.

Depois de se apoiar em Marcello Caetano na definição de incompatibilidade — *Manual de Direito Administrativo,* II, p. 1720 — como a «impossibilidade legal do desempenho de certas funções públicas por indivíduo que exerça determinadas actividades ou que se encontre em alguma das situações, públicas ou particulares, enumeradas na lei», distingue-os em comuns e especiais, consoante foram todas as funções públicas ou só de certos cargos ou funções, naturais e morais, consoante haja uma impossibilidade material ou, tão-só, a necessidade de preservar a dignidade e bom nome da função, absolutas e relativas, consoante não possam ser removidas, ou o possam ser mediante a obtenção da respectiva autorização, dada pela entidade competente.

«Pretende-se, em resumo, proteger a independência das funções e, do mesmo passo, manter na acção administrativa a normalidade, objectividade e serenidade que lhe deve imprimir o cariz indiscutível do interesse geral e que mais não é do que a afloração, no Estado democrático de direito, do princípio segundo o qual os agentes públicos não devem encontrar-se em situações de confronto entre o interesse próprio, de natureza pessoal, e o interesse do Estado ou dos entes públicos que representam e lhes cumpre defender» (parecer da PGR n.º 100/82, de 22 de Julho de 1982, in *Diário da República,* 2.ª série, de 25 de Julho de 1983, e *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 326, p. 324).

Ao tempo do despacho recorrido — *tempus regitactum* — a lei das carreiras médicas era o Decreto-Lei n.º 73/90, de 6 de Março, que veio substituir o Decreto-Lei n.º 310/82, de 3 de Agosto, que, e não

obstante, se manteve em vigor nos campos da formação médica e pré-carreira.

São duas agora, por tal lei, as nulidades do regime de trabalho dos médicos — tempo completo e dedicação exclusiva (artigo 9.º, n.º 1). Ora, segundo o n.º 4 deste mesmo artigo 9.º «o regime de dedicação exclusiva é incompatível com o desempenho de qualquer actividade profissional pública ou privada, incluindo o exercício de profissão liberal, sem prejuízo do disposto no Decreto-Lei n.º 312/84, de 26 de Setembro, ou o desempenho de funções docentes em escolas dependentes ou sob tutela do Ministério da Saúde, mediante autorização, nos termos da lei».

Como se viu da matéria de facto, nenhum dos recorrentes tem o regime de dedicação exclusiva.

Por seu lado, o artigo 10.º do mesmo Decreto-Lei n.º 73/90 estatui:

«1. Os médicos do Serviço Nacional de Saúde (SNS) ficam sujeitos ao regime geral da função pública no que respeita às regras sobre incompatibilidade e acumulações com actividades ou cargos públicos ou privados.

2. Aos médicos que tenham ingressado nos internatos complementares a partir de 1 de Janeiro de 1989 e venham a ser providos em lugares de quadros do SNS é vedado o exercício de funções clínicas privadas fora das estruturas do mesmo serviço.

3. Sem prejuízo do disposto no n.º 1, aos médicos não referidos no número anterior é permitido o exercício de funções clínicas fora das estruturas do mesmo serviço.»

Isto é: mesmo aos médicos que ingressaram no internato complementar antes de 1 de Janeiro de 1988 — que é o caso do primeiro e do terceiro recorrente, e a segunda, não o sendo, não está, porém, como vimos, em regime de dedicação exclusiva —, embora seja permitido o exercício de funções clínicas fora das estruturas do mesmo serviço, tem que sê-lo, não obstante, sem prejuízo do n.º 1 do artigo 10.º, ou seja, dentro do regime geral da função pública no que respeita a regras sobre incompatibilidade e acumulações. Isto não trabalhando, como é o caso, repete-se, em dedicação exclusiva e sem embargo de aplicação de normas especiais sobre a matéria.

Há, pois, que compulsar o regime vigente, para o caso, na função pública.

Claro que apenas nos vamos ater à legislação de interesse para o caso, desprezando a demais, v. g. caso de órgãos dirigentes, políticos, etc.

Aqui é fundamental a estatuição do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, que revogou o Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho.

Dispõe o seu artigo 32.º:

«1. O exercício em acumulação de actividades privadas carece de autorização prévia do membro do Governo competente, a qual pode ser delegada no dirigente máximo do serviço.

2. O disposto no n.º 1 não abrange a criação artística e literária e a realização de conferência, palestras, acções de formação de curta duração e outras actividades de idêntica natureza.

3. A autorização referida no n.º 1 só pode ser concedida se se verificarem as seguintes condições:

a) Se a actividade a acumular não for legalmente considerada incompatível;

b) Se os horários a praticar não forem total ou parcialmente coincidentes;

c) Se não ficarem comprometidas a isenção e a imparcialidade do funcionário ou agente no desempenho de funções;

d) Se não haver prejuízo para o interesse público e para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

4. A recusa de autorização para o desempenho de funções públicas em acumulação com actividades privadas carece de fundamentação, nos termos gerais.»

Verifica-se, assim, que a regra geral é que é necessária autorização — do membro do Governo competente — para a acumulação do exercício de cargos públicos com actividades privadas, tirando as excepções do n.º 2, que ao caso não interessam.

Autorização aquela que é limitada pela negativa, isto é, só é concedida se se verificarem as condições das alíneas do n.º 3, todas elas negativas: não incompatibilidade legal, não coincidência de horários, não comprometimento da isenção e imparcialidade, não prejuízo para o interesse público e direitos e interesses legalmente protegidos.

Finalmente a Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto, dispôs quanto aos profissionais da saúde do SNS, nos seguintes termos:

«Base XXXI:

1. Os profissionais de saúde que trabalham no SNS estão submetidos às regras próprias da Administração Pública e podem constituir corpos especiais.

2. [. . .]

3. Aos profissionais de saúde dos quadros do SNS é permitido, sem prejuízo das normas que regulam o regime de trabalho de dedicação exclusiva, exercer a actividade privada, não podendo dela resultar para o SNS qualquer responsabilidade pelos encargos resultantes dos cuidados por esta forma prestados aos seus beneficiários.»

Com esta Lei n.º 48/90 e com o Decreto-Lei n.º 73/90 pretendeu-se, como se alcança do preâmbulo do último, unificar o regime legal das carreiras médicas do serviço público de saúde, designadamente a disciplina relativa a incompatibilidade e cumulações, sujeitando os médicos ao regime da função pública, com as especificidades decorrentes.

Desta sorte, como se consta no parecer referido, devem ter-se por revogados tacitamente os artigos 54.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 48 357, de 27 de Abril de 1968, 9.º e 12.º do Decreto-Lei n.º 373/74, de 8 de Setembro, 9.º do Decreto-Lei n.º 310/82, de 3 de Agosto, 10.º, 12.º e 13.º do Decreto-Lei n.º 150/89, de 8 de Maio e 46.º, n.ºs 3, 4 e 6, da Lei n.º 56/79, de 5 de Setembro.

Por seu lado, o Decreto n.º 15 538, de 1 de Junho de 1928 e o Decreto-Lei n.º 28 557, de 31 de Março de 1938, foram também revogados sucessivamente pelos diplomas citados, na parte relativa a incompatibilidade e acumulações.

Donde se conclui, como em tal parecer, que, na parte que nos interessa, tal regime consta actualmente, além do artigo 269.º da CRP, dos artigos 31.º e 32.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, 9.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 73/90 e bases XXXI, n.ºs 1 e 3, e XXXII, n.ºs 6 e 7, da Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto.

Ou seja: «os profissionais de saúde do SNS que não exerçam a sua actividade sob o regime de trabalho de dedicação exclusiva, poderão operar actividade privada na área de prestação de cuidados de saúde, desde que desta não resulte para aquele serviço qualquer responsabilidade pelos encargos resultantes dos cuidados por essa

forma prestados aos beneficiários do SNS (bases XXXI, n.º 3, da Lei n.º 48/90)».

«Aos médicos que sirvam no SNS sob o aludido regime de tempo completo, ou seja, os que ingressaram no internato complementar até 1 de Janeiro de 1988 (ou depois, mas não em dedicação exclusiva) é lícito exercer funções clínicas privadas fora das estruturas daquele Serviço» (artigos 10.º, n.os 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 73/90 e base XXXI, n.º 3, da Lei n.º 48/90).

Por isso se diz nas primeiras três conclusões do parecer n.º 121/90, o seguinte:

«1.º Só existe incompatibilidade entre o exercício de empregos ou cargos públicos e o de actividades privadas nos casos em que a lei o determinar.

2.º O Decreto n.º 15 538, de 1 de Junho de 1928, o Decreto-Lei n.º 28 557, de 31 de Março de 1938, os artigos 54.º, n.º 1, alíneas *b*) e *c*), do Decreto-Lei n.º 48 357, de 27 de Abril de 1968, 7.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 204-A/79, de 3 de Julho, 9.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 310/82, de 3 de Agosto e 46.º, n.º 3, da Lei n.º 56/79, de 15 de Setembro, foram revogados.

3.º Os profissionais do SNS estão sujeitos, conforme o caso, às incompatibilidades de exercício de funções públicas e privadas previstas nos artigos 269.º da CRP, 5.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, 32.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, 32.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, 1.º, 2.º e 4.º da Lei n.º 9/90, de 1 de Março, 9.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 73/90, de 6 de Maio e bases XXXI, n.os 1 e 3, e XXXII, n.os 6 e 7, da Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto.»

Ou seja, em resumo: não sendo o caso de dedicação exclusiva, os médicos podem exercer actividade privada de prestação de cuidados de saúde, desde que não resultem encargos para o SNS e fora das estruturas deste Serviço, e estejam, para isso, previamente autorizados pelo membro do Governo competente.

Aproximando-nos agora do caso concreto, verifica-se que os recorrentes pediram, pelos requerimentos de fls. 3, 4 e 5 do processo instrutor, autorização para acumularem o exercício da actividade de imunohemoterapia que praticaram no HSJ com o exercício de actividade privada na sociedade comercial Hema — Centro de Estudos e Tratamento, L.da, que tem por objecto a colheita, estudo e administração de sangue e seus componentes, em 9 e 11 de Outubro de 1989, na sequência da determinação do CA do HSJ de 11 de Setembro de 1989.

Tais requerimentos foram enviados à consideração do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde, depois de informados, tendo sido posteriormente objecto do despacho impugnado nos autos, do seguinte teor, já transcrito na matéria de facto:

«Concordo com a posição do CA do HSJ e com a informação pelo que, nos termos do despacho ministerial de 8 de Março de 1989, indefiro.»

A autorização é um acto administrativo permissivo, isto é, que faculta ou permite a alguém a adopção de uma conduta que em princípio lhe está vedada ou, mais rigorosamente, como diz M. Caetano, *Manual,* I, p. 459, é um «acto administrativo que permite a alguém o exercício de um seu direito ou de poderes legais». «A autoridade autorizada possui, pois, um direito ou certo poder mas o exercício deles está-lhe vedado antes que intervenha previamente o consentimento da Administração fundado na apreciação das circunstâncias de interesse público que possam tomar conveniente ou inconveniente esse exercício».

É o caso dos autos, segundo o artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 73/90, aqui aplicável, como vemos, não permitida a acumulação de funções públicas e privadas senão com prévia autorização do membro do Governo competente.

Não se trata de incompatibilidade definida por lei, como já vimos também, mas, embora não existindo ela, da necessária autorização para o respectivo exercício cumulativo.

A entidade recorrida, considerando o interesse público do caso, achou inconveniente o requerido, pelo que o indeferiu.

A apreciação de tal interesse público era da sua exclusiva competência, e não se alegou, nem demonstrou, qualquer erro no despacho de indeferimento, relevante de facto ou de direito.

Assim, o despacho recorrido não padece de vício de violação de lei, nas disposições alegadas pelos recorrentes, pelo que improcedem as seis primeiras conclusões da sua alegação de recurso.

Se o despacho recorrido sofre de vício de forma, por falta de fundamentação.

Já se disse atrás que, nos termos do n.º 4 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, «a recusa de autorização para o desempenho de funções públicas em acumulação com actividades privadas carece de fundamentação, nos termos gerais».

Alegam os recorrentes que o despacho recorrido não está fundamentado nos termos do artigo 1.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, em violação do n.º 1, alínea *a*), do artigo 1.º do mesmo diploma e enfermaria, consequentemente, de vício de forma.

Vejamos:

Nos termos do n.º 3 do artigo 268.º da CRP, «os actos administrativos estão sujeitos a notificação aos interessados, na forma prevista na lei, e carecem de fundamentação expressa quando afectem direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos».

É sabido que os «termos gerais» da fundamentação estão expressos no Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, e, hoje, também no Código de Procedimento Administrativo, nos artigos 124.º a 126.º em termos paralelos ao artigo 1.º daquele primeiro diploma.

Tinha assim o despacho recorrido que ser devidamente fundamentado em termos de satisfazer as prescrições de lei.

Segundo o n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, «A fundamentação deve ser expressa, através de sucinta exposição dos funcionários de facto e de direito da decisão, podendo consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anterior parecer, informação ou proposta que neste caso constituirão parte integrante do respectivo acto».

Já transcrevemos o acto impugnado: «Concordo com a posição do CA do HSJ e com a informação pelo que, nos termos do despacho ministerial de 8 de Março de 1989, indefiro».

Tal acto foi aposto no rosto do ofício, que acompanhava os requerimentos dos recorrentes, enviado do HSJ, em nome do seu director.

No verso do mesmo ofício, já se disse também, consta uma informação em que se diz que tais requerimentos são insusceptíveis de deferimento, «de acordo com o despacho do CA do HSJ de 11

de Setembro de 1989», exarado no cumprimento do despacho ministerial de 8 de Março de 1989, vinculado por circular da DGH.

Sendo assim, os fundamentos do despacho recorrido hão-de encontrar-se na posição do CA do HSJ expressa em 11 de Setembro de 1989 e no despacho ministerial de 8 de Março de 1989.

Este último, transcrito na circular normativa n.º 18/89, de 6 de Abril de 1989, da DGH, é do seguinte teor:

«Considerando a manifesta inconveniência de que funcionários e agentes hospitalares que regular e habitualmente manipulam sangue nos hospitais, prestem simultaneamente serviço em clínicas ou laboratórios privados onde igualmente colham, estudem ou administrem sangue, os directores dos estabelecimentos hospitalares deverão exarar despachos fundamentados em que fiquem estabelecidas as incompatibilidades entre aqueles dois tipos de actividades, uma de carácter público, a outra de carácter privado, nos termos do previsto na alínea *d*) do n.º 2 do artigo 25.º do ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro».

Foi na sequência deste despacho do Ministro da Saúde que, em 11 de Setembro de 1989, o CA do HSJ determinou:

«Procedendo despacho de S. Ex.ª a Sr.ª Ministra da Saúde determina este CA, que todos os funcionários do Serviço de Imonohemoterapia que prestem simultaneamente serviço em clínica ou laboratórios privados, onde se colha, estude ou administre sangue, devem fazer já comunicação desse facto ao CA.

Passado um mês as pessoas em causa deverão fazer a sua opção, renunciando a um dos cargos.»

Sendo assim, tem de concluir-se que o despacho recorrido não obedece aos ditames do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-G/77.

Sendo certo que a sua fundamentação é por remissão a concordância com a informação dos serviços, a posição do CA do HSJ e o despacho ministerial de 8 de Março de 1989, haveriam estes últimos, ou qualquer destes, de obedecer àquele normativo, e não obedecem.

Sem efeito, a posição do CA limitou-se a estatuir que todos aqueles que, simultâneamente, prestem serviço em imunohemoterapia e em clínicas ou laboratórios privados, onde se colha estude ou administre sangue, devem comunicar-lhe o facto e, dentro de um mês, renunciar a um dos cargos, isto tendo em conta o despacho ministerial de 8 de Março de 1989, porquanto este considera tal facto manifestamente inconveniente para os efeitos da alínea *d*) do n.º 2 do artigo 25.º do ED.

Por outras palavras: o despacho recorrido, concordando com tal posição, indeferiu os requerimentos dos ora recorrentes, de autorização para cumularem funções públicas com o desempenho de actividades numa sociedade comercial de tratamento de sangue, por considerar tais actividades incompatíveis por serem de manifesta inconveniência.

Ou ainda: o despacho recorrido considerou de manifesta inconveniência para o interesse público posto a cargo do seu autor a cumulação requerida.

Ora, manifesta inconveniência é um conceito demasiado vago que deixa o destinatário no desconhecimento da real razão dela. Sendo conclusivo, não assentando nas premissas que lograram alcançá-lo, fica-se sem saber a motivação concreta, de facto e de direito, por que a entidade recorrida não permitiu efectivamente a acumulação.

Tão pouco teve a entidade recorrida a preocupação sequer de referir as circunstâncias impedientes do n.º 3 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 427/89, ou outras quaisquer, que justificarem, em seu juízo, a denegação da autorização pedida.

Sendo assim, não há dúvida que o despacho recorrido, não obedecendo aos ditames do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, não está fundamentado, pelo que padece deste vício de forma, procedendo, deste modo, as conclusões respectivas da alegação dos recorrentes.

Nestes termos, se decide anular o despacho de 18 de Outubro de 1990 do Sr. Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde.

Sem custas.

Lisboa, 26 de Janeiro de 1993. — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* (relator) — *António Fernando Samagaio — Amaro Farinha Ribeiras.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 26 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Indeferimento tácito. Acto expresso posterior na pendência do recurso do indeferimento tácito.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O indeferimento tácito constitui uma ficção com fim exclusivamente contencioso.

2 — Se, no prazo de 30 dias, a contar da notificação ou publicação de acto expresso, os administrados não requererem a ampliação ou substituição do objecto constante do recurso de indeferimento tácito, torna-se este recurso supervenientemente inútil, nos termos do artigo 287.º, alínea c), do Código de Processo Civil.

Recurso n.º 30 102, em que são recorrente Acúrcio Luis Jacob e recorrido o Ministro da Administração Interna. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo(STA):

I — *a*) Acúrcio Luis Jacob, capitão de cavalaria do quadro permanente da Guarda Nacional Republicana (GNR), residente em Montemor-o-Novo, interpôs, neste Supremo Tribunal, recurso contencioso de anulação do acto de indeferimento tácito do Sr. Ministro da Administração Interna do recurso hierárquico que apresentou contra o despacho do Sr. General comandante-geral (CG) da GNR, que lhe indeferiu a reclamação relativa à sua antiguidade no posto de capitão.

Fundamenta o seu recurso nos dados de facto e nas razões de direito que explana na petição de fls. 1 a 3, terminando por referir que «ao acolher, tacitamente, o despacho do Ex.mo General CG da

GNR, que indeferiu a reclamação do recorrente, visando a promoção a capitão em 10 de Agosto de 1990, o acto recorrido assume as consequências de tal despacho, derivadas da violação de lei, *inter alia,* das disposições legais dos artigos 34.º, 35.º, 82.º, 83.º, 88.º, n.º 2, e 89.º, alínea *c*), do Estatuto Militar) (EM) da GNR, 17.º, 23.º, alínea *b*) e 25.º do EQ da GNR e 13.º, n.º 1, e 266.º, n.º 2, da Constituição da República».

b) Na sua resposta, a entidade recorrida veio dizer que, em 28 de Outubro de 1991, havia sido proferida decisão expressa sobre o recurso hierárquico que o recorrente interpusera do despacho do Sr. General CG da GNR, negando-lhe provimento (doc. de fl. 17), de que o recorrente fora notificado em 21 de Novembro do mesmo ano de 1991 (cf. doc. de fl. 50).

c) Em 25 de Fevereiro de 1992, o recorrente requereu o prosseguimento de recurso contencioso interposto, substituindo-se o respectivo objecto — acto tácito de indeferimento — pelo acto expresso entretanto produzido, uma vez que se mantinham integralmente os fundamentos daquele recurso, nos termos do artigo 51.º, n.º 2, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

d) Após instrução do processo e feitas alegações, o Ex.mo Magistrado do Ministério Público pronunciou-se no sentido de que deve declarar-se extinta a instância, por inutilidade superveniente da lide, pois que tendo sido proferido acto expresso na pendência deste recurso e sendo extemporâneo o requerimento de fl. 53 a solicitar a substituição do objecto, sempre subsistiria, na ordem jurídica, o acto expresso.

Em sentido idêntico vem o alegado pela autoridade recorrida, como consta das suas primeiras cinco conclusões (cf. fls. 68 e 69).

e) O recorrente, ouvido sobre a questão prévia levantada, entende que o disposto no artigo 51.º, máxime, no n.º 1 do Decreto-Lei n.º 256-A/77 (?) — pretendeu dizer-se, por certo, Decreto-Lei n.º 267/85, dado que o Decreto-Lei n.º 256-A/77 é integrado tão-só por 13 artigos — terá de ser julgado materialmente inconstitucional, por ofensivo do disposto nos artigos 266.º, n.º 2, e 268.º, n.os 2 a 6, da Constituição da República, atento que, com a revisão constitucional de 1989, pretendeu-se não só preservar mas ainda reforçar os direitos individuais dos administrados. Com a interpretação jurisprudencial que vem sendo dada ao citado artigo 51.º da LPTA limitam-se esses direitos, ao arrepio daquilo que a Constituição não quis, nem quer.

Colhidos os vistos dos Ex.mos Adjuntos, cumpre decidir.

II — Começar-se-á por conhecer da questão prévia levantada a fl. 101, pois que da sua bondade resultam implicações e reflexos no conhecimento de mérito do presente recurso contencioso.

Diga-se, de antemão, que o requerido a fl. 53, no sentido do prosseguimento do recurso, por se manterem integralmente os seus fundamentos, com substituição do indeferimento tácito pelo despacho de indeferimento expresso, não é regulado pelo n.º 2 do artigo 51.º da LPTA, como ali vem solicitado.

Dessa forma será inaplicável ao caso a jurisprudência invocada na douto parecer de fl. 101 (acórdãos proferidos nos recursos n.os 24 032, 23 727 e 27 070). Com efeito,

Nos arestos ali focados tratou-se de determinar qual o prazo para ser requerida a substituição do objecto do recurso, em caso de *revogação por substituição do acto impugnado* em recurso contencioso, quando se mantenham os mesmos fundamentos da impugnação.

E para tal hipótese, *mas só para ela,* é que se tem perfilado a jurisprudência deste Supremo Tribunal, criticada pelo recorrente, no sentido de que tal prazo coincidirá com aquele que é fixado para a interposição do recurso autónomo.

E é com base em tal interpretação jurisprudencial — que não tem acolhido a opinião unânime dos julgadores — que o recorrente vai ao ponto de, com tal entendimento, considerar materialmente inconstitucional o referido artigo 51.º da LPTA.

Convenha-se, contudo, que a questão colocada neste recurso é substancialmente diferente da contemplada no citado artigo 51.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, integrando-se antes na previsão do seu n.º 1, ao prognosticar a prolação de acto expresso na pendência de recurso dum indeferimento tácito.

Situações totalmente diferentes e inconfundíveis. De tal sorte que, neste último caso, a clareza da letra da lei nunca deu azo a qualquer divergência de interpretações quando fixa o prazo de um mês para que o recorrente do indeferimento tácito possa pedir a *ampliação* ou a *substituição* do respectivo objecto e com a faculdade, inclusive, de invocar novos fundamentos, quando na pendência do recurso tenha sido proferido acto expresso.

E bem se compreende a diferença de medidas consignadas legislativamente se se tiver em conta a natureza jurídica do indeferimento tácito que se adequa a uma presunção legal, que não a um verdadeiro acto administrativo, para permitir a abertura de via contenciosa, substituindo o acto expresso, encarado como pressuposto processual, em benefício do interessado que, sem essa construção legal, ficaria privado, em face do silêncio e passividade da Administração, de usar as garantias criadas por lei para defesa e protecção dos direitos e interesses legítimos dos administrados.

O chamado acto tácito negativo, que a lei designa tão-só por indeferimento tácito, não configura, assim, um verdadeiro acto administrativo, constituindo antes uma ficção com fim exclusivamente contencioso.

Daí que, enquanto o acto expresso existe e vigora na ordem jurídica com total independência da vontade do destinatário, já o indeferimento tácito só surge no mundo do direito mediante a sua impugnação. Tudo a permitir o adiantamento de que, face a um indeferimento tácito e a um acto expresso de idêntico conteúdo, só releva o segundo, como definição da posição jurídica do administrado, num sentido desfavorável.

Se assim é, como o temos por certo, no seguimento, aliás, de jurisprudência uniforme deste Tribunal, nunca o acto expresso negativo representará a revogação dum indeferimento tácito anterior, impedindo, como se disse, a sua integração na previsão do já referido artigo 51.º, n.º 2.

E a indicação do prazo de 30 dias, a contar da notificação ou publicação do acto expresso, para que os administrados possam requerer a ampliação ou substituição do objecto constante do recurso de indeferimento tácito, com faculdade de invocar novos fundamentos, em nada contende com as disposições constitucionais que o recorrente invoca no seu requerimento de fls. 103 e 104. Isto porque o n.º 1 do artigo 51.º da LPTA não limita os direitos consignados em tais

disposições constitucionais mas apenas regula os termos e os prazos do exercício do direito que contempla.

Como se decidiu neste Tribunal, no recurso n.º 23 158, em 15 de Janeiro de 1991, «até que o acto expresso seja revogado torna-se indiferente a sorte que possa ter o recurso interposto do indeferimento tácito que, assim, pela emissão daquele, se torna supervenientemente inútil, nos termos do artigo 287.º, alínea *c*), do Código do Processo Civil». E não se tendo requerido, no prazo de 30 dias imposto e consentido pelo n.º 1 do artigo 51.º da LPTA, a ampliação ou substituição do objecto do recurso — como no caso *sub judice* aconteceu — o efeito é a extinção do recurso do indeferimento tácito, nos termos que se acabam de referir.

Por todo o exposto, acorda-se em indeferir, por extemporaneidade, o requerimento de fl. 53 e, em consequência, julgam extinta a instância por inutilidade superveniente da lide, não se tomando conhecimento do seu objecto.

Não são devidas custas.

Lisboa, 26 de Janeiro de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *Rui Manuel Pinheiro Moreira — Artur Joaquim Faria Maurício.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 26 de Janeiro de 1993.

Recurso n.º 30 122, em que são recorrente António José Cordeiro Reis e recorrido o Subsecretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, Relator, Ex.mo Conselheiro Dr. Artur Maurício.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público requer a apensação aos presentes autos do processo n.º 30 127, onde é recorrente Maria Clara Fernandes Garcia Lopes.

Fundamenta o seu pedido no facto de, em ambos os recursos, ser impugnado o mesmo despacho, dependendo a sua decisão essencialmente da apreciação dos mesmos factos e das mesmas regras de direito e ainda em unidade do processo instrutor.

Ouvidos o recorrente e a entidade recorrida, não houve oposição à pretendida apensação.

Independentemente de vistos, vêm os autos à conferência para decidir.

O despacho recorrido nos presentes autos, documentado a fl. 7, é formalmente o mesmo que é impugnado no processo n.º 30 127.

Mas se é assim do ponto de vista formal já o mesmo não acontece, quanto ao seu conteúdo dispositivo.

Na verdade, enquanto no primeiro o despacho é de não conhecimento do recurso hierárquico, por razões de forma, no segundo o indeferimento do recurso hierárquico interposto por Maria Clara Lopes concerne ao mérito da impugnação.

Nesta conformidade, não se verifica a previsão do disposto na primeira parte do n.º 2 do artigo 38.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, que pressupõe a identidade substancial do despacho

recorrido e justificaria a apensação, nos termos do artigo 39.º, n.º 1, do mesmo diploma legal.

Não há por outro lado identidade de fundamentos jurídicos nas impugnações deduzidas, como facilmente se depreende do conteúdo das petições respectivas, razão que obsta à apensação, nos termos da segunda parte do citado artigo 38.º, n.º 2.

Ainda, não se verifica a hipótese prevista na primeira parte do artigo 39.º, n.º 2, que facultaria apensação dos autos pois a decisão do recurso não depende essencialmente da apreciação dos mesmos factos e das mesmas regras de direito, como se infere da circunstância já apontada de ser de forma o indeferimento impugnado no presente recurso e de fundo o que é recorrido no processo n.º 30 127.

Não pode, por último, afirmar-se a unidade do processo instrutor, já que o que se encontra junto aos presentes autos e que, atento o conteúdo do despacho aqui recorrido, é suficiente para decidir o recurso, não é, ou não é apenas, o que deve instruir o processo nº 30 127, sendo especialmente de assinalar que, no primeiro, não constam nem as classificações atribuídas à recorrente nem o recurso hierárquico por esta interposto.

Pelo exposto, acordam em indeferir o pedido.

Sem custas.

Lisboa, 26 de Janeiro de 1993. — *Artur Maurício* (relator) — *João Vaz Rebordão — Rui Manuel Pinheiro Moreira.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 26 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Competência em razão da hierarquia. Actos praticados com delegação de poderes do Chefe do Estado-Maior do Exército pelo director do Departamento de Finanças do Exército.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Nos termos do disposto na alínea h) do n.º 1 do artigo 26.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, só compete à Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo conhecer dos recursos de actos administrativos dos chefes de estado-maior e de órgãos colegiais de que todos façam parte, bem como do vice-chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas.

2 — Se não se tratar de acto praticado por qualquer dessas entidades, mas por qualquer outra entidade subalterna, há que seguir a regra geral sobre a competência dos tribunais administrativos de círculo contemplados na alínea i) do n.º 1 do artigo 57.º do mesmo diploma.

3 — Os actos praticados no exercício de poderes delegados pelo Chefe do Estado-Maior do Exército no director do Departamento de Finanças do Exército é próprio deste

último, pelo que é com referência a esta autoria que deve aferir-se a competência do tribunal.

Recurso n.º 30 740, em que são recorrente José Maria de Melo Parente e recorrido o Sr. General director do Departamento de Finanças do Exército — DDF. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Ferreira de Almeida.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — José Maria de Melo Parente, coronel de infantaria na situação de reserva, veio, pelo presente processo, interpor recurso contencioso de anulação do despacho do general director do Departamento de Finanças do Exército (DFE) — DDF, datado de 27 de Fevereiro de 1992 e que lhe indeferiu o seu requerimento datado de 4 de Fevereiro de 1992 em que solicitava lhe fosse mantido o abono de 10 % sobre o seu vencimento base, nos termos do disposto no artigo 21.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 49 107, de 7 de Julho de 1969.

2 — Na sua resposta, a entidade recorrida suscitou a incompetência do STA para o conhecimento do objecto do recurso, já que o acto impugnado foi praticado no uso de poderes delegados pelo Chefe do Estado-Maior do Exército (CEME), que não por esta última entidade.

3 — Nas respectivas alegações o recorrente sustenta a competência desta Secção.

4 — A Ex.ma Procuradora-Geral-Adjunta emitiu parecer no sentido da incompetência do STA em razão da hierarquia, assim acompanhando a recorrida quanto a tal questão prévia.

5 — Correram os vistos legais, pelo que cumpre apreciar a suscitada questão, de carácter absolutamente prioritário, face ao disposto no artigo 3.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

6 — Mostram os autos o seguinte:

a) Por requerimento de 4 de Fevereiro de 1992, o ora recorrente José Maria de Melo Parente veio, ao abrigo do disposto na alínea *a*) da Lei n.º 111/92, de 29 de Março, requerer ao general do CEME que lhe fosse «reposto o abono de 10 % sobre o vencimento base, nos termos do disposto no artigo 21.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 49 107, de 6 de Julho de 1969, desde Janeiro de 1992, inclusive (cf. fl. 13);

b) Sobre esse requerimento foi emitido parecer negativo do deferimento da pretensão supradescrita pelo chefe do Centro Financeiro do Exército (cf. fls. 16 e segs).

c) E, no rosto dessa informação-parecer, foi exarado o seguinte despacho:

«Em face do exposto, indefiro o requerido concordando com o preconizado em 14. Em 27 de Fevereiro de 1992. — O DDF (assinatura ilegível)» (cf. fl. 16);

d) O despacho que antecede foi proferido no uso de competência delegada pelo despacho n.º 46-A/92, de 18 de Março, do general CEME, publicado no *Diário da República,* n.º 113, 2.ª série, de 17 de Maio de 1991 (cf. doc. de fl. 15).

7 — Nos termos do disposto no artigo 26.º, n.º 1, alínea *h*), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril, só compete à Secção do Contencioso Administrativo do STA conhecer «dos recursos de actos administrativos dos chefes de estado-maior e dos órgãos colegiais de que todos façam parte, bem como do Vice-Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas». Se não se tratar de acto praticado por qualquer dessas entidades, mas por qualquer outra entidade subalterna, há que seguir a regra geral sobre a competência dos tribunais administrativos de círculo contemplada na alínea *j*) do n.º 1 do artigo 51.º do mesmo diploma, ao estatuir-se que compete a esses tribunais conhecer «dos recursos e das acções pertencentes ao contencioso administrativo para que não seja competente outro tribunal».

No caso dos autos, o acto foi praticado pelo DFE por delegação do chefe do estado-maior do respectivo ramo. Mas, conforme jurisprudência assente neste STA, «nos actos praticados com delegação de poderes a autoridade recorrida deve ser o delegado autor do acto administrativo e não a entidade delegante» (cf. v. g., entre outros, o Acórdão do tribunal pleno de 21 de Janeiro de 1981, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 238, p. 1199).

E, conforme se decidiu no Acórdão desta Secção de 6 de Janeiro de 1967, in *Acórdãos Doutrinais*, n.º 64, p. 659, «O acto praticado no exercício de poderes delegados é próprio da autoridade delegada e, por isso, a determinação da competência contenciosa para conhecer dos recursos interpostos desses actos deve fazer-se de harmonia com as regras legais definidoras do tribunal competente para conhecer dos recursos interpostos dos actos dessa autoridade (a delegada)».

Assim sendo, e na hipótese vertente, competiria ao tribunal administrativo de círculo conhecer do objecto do presente recurso em 1.º grau de jurisdição, sendo pois esta Secção absolutamente incompetente para do mesmo conhecer nessa fase.

8 — Em face do exposto:

Julgam procedente a suscitada questão prévia;

Declaram a Secção incompetente em razão do autor do acto para conhecer do objecto do recurso.

Isto sem prejuízo do eventual e oportuno uso da faculdade contemplada no artigo 4.º da LPTA.

Custas pela recorrente, com a taxa de justiça de 15 000$ e a procuradoria de 8 000$.

Lisboa, 26 de Janeiro de 1993. — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* (relator) — *José Acácio Dimas de Lacerda* — *José Vicente de Oliveira e Castro.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 26 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Competência para o conhecimento dos recursos contenciosos.

Doutrina que dimana da decisão:

A 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo é incompetente, em razão do autor do acto recorrido, para conhecer de recurso interposto de um acto administrativo do direc-

tor-geral das Alfândegas, ainda que praticado por delegação de competência de um membro do Governo, como resulta claramente do disposto nos artigo 7.º, 26.º, 51.º, n.º 1, alínea a), 41.º, n.º 1, alínea b), e 42.º, n.º 1, alínea b), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril).

Recurso n.º 30 794, em que são recorrente Caves Neto Costa, S. A. e recorrido o director-geral das Alfândegas. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Oliveira e Castro.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Caves Neto Costa, S. A., com sede em Anadia, interpôs perante este STA o presente recurso contencioso visando a anulação de despacho do Sr. Director-Geral das Alfândegas, de 2 de Abril de 1992, proferido no uso de competência delegada, nos termos do Decreto-Lei n.º 451/91, de 4 de Dezembro, que lhe indeferiu o pedido que havia formulado ao Sr. Ministro das Finanças, em requerimento que lhe dirigira em 8 de Janeiro de 1992, de reembolso das taxas cobradas pela Administração-Geral de Açúcar e de Álcool (AGA), E. P., nos anos de 1990 e 1991, nos montantes de 4 401 915$ e 6 138 710$, respectivamente.

Ao ter vista dos autos, nos termos do artigo 42.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, o Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto emitiu, a fl. 136, o seguinte parecer:

«A recorrente impugna acto administrativo do director-geral das Alfândegas que indeferiu o pedido de reembolso, de taxas cobradas pela AGA, nos termos do Decreto-Lei n.º 3/74, de 8 de Janeiro.

Ainda que tal acto tenha sido praticado com delegação de competência, o STA é incompetente em razão do autor do acto para conhecer do recurso, atento e disposto nos artigo 7.º, 26.º e 51.º, n.º 1, alínea *a*), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF). Mas tratando-se também de questão fiscal, e STA era igualmente incompetente em razão da matéria e da hierarquia, por força do que dispõem os artigos 41.º, n.º 1, alínea *b*), e 42.º, n.º 1, alínea *b*), do ETAF.

Excepcione, pois, a incompetência deste Tribunal.»

A recorrente, notificada para dizer o que se lhe oferecesse sobre a questão suscitada pelo Ex.mo Magistrado de Ministério Público, no seu transcrito parecer, pronunciou-se sobre ela pela forma expressa a fls. 138-141, cujos termos aqui se dão por reproduzidos, concluindo pela «rejeição do excepcionado» por aquele digno magistrado.

Colhidos os vistos dos Ex.mos Juízes Adjuntos, cumpre apreciar e decidir a aludida questão prévia.

Dispõe o artigo 7.º do ETAF (Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril), sob a epígrafe «Competência em razão do autor do acto»:

«A competência para o conhecimento dos recursos contenciosos é determinada pela categoria da autoridade que tiver praticado o acto recorrido, ainda que no uso de delegação de poderes.»

Ora, sendo o acto recorrido, inequivocamente, um acto administrativo da autoria do Sr. Director-Geral das Alfândegas (cf. doc. junto a fls. 10-13), ainda que praticado por delegação de um membro do Governo, a verdade é que, como bem observou o Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto, este STA é, *por isso mesmo*, incompetente para conhecer de presente recurso, em face do que dispõe a citada norma e, ainda, do que se preceitua no artigo 26.º do ETAF, em cujo elenco de competências não se insere a competência desta Secção de Contencioso Administrativo para conhecer do recurso [cf., ainda, o disposto no artigo 51.º, n.º 1, alínea *a*), de ETAF e, tratando-se de questões fiscais ou de questões fiscais aduaneiras, o preceituada nos artigo 41.º, n.º 1, alínea *b*), e 42.º, n.º 1, alínea *b*), do mesmo diploma].

A clareza dos termos em que estão formuladas as referidas regras de competência não permitem, a nosso ver, outra interpretação.

Termos em que, nem necessidade de mais desenvolvimentos e considerando prejudicado o conhecimento de quaisquer outras questões, acordam em declarar esta 1.ª Secção de STA incompetente, *em razão do autor do acto recorrido,* para conhecer do presente recurso.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria em 15 000$ e 10 000$, respectivamente.

Lisboa, 26 de Janeiro de 1993. — *Oliveira e Castro* (relator) — *Costa Aires — António Samagaio.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 26 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Diário da República. *Publicação do diploma legal. Data do diploma. Disposição ao público. Junção de documento.*

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Por razões várias, às vezes de mera operacionalidade técnica da resposta atempada da Imprensa Nacional às solicitações dos vários departamentos da Administração, nem sempre a data em que um diploma inserto no Diário da República *é posto à disposição do público coincide com a data nele impressa.*

2 — O efectivo conhecimento das leis é que é o momento relevante para o Direito ter operatividade, por só esse possibilitar o respectivo cumprimento.

3 — Quando o agravante não podia, justificadamente, contar que o M.mo Juiz recorrido previsse à data do julgamento, a dilação que ocorreu na publicação de uma lei, é de admitir a junção posterior de documento que comprove tal dilação e conhecer dos factos nele mencionados.

Recurso n.º 30 908, em que são recorrente Francisco Abegão da Silva Castela Figueiras e recorrida a Câmara Municipal de Lagos. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Francisco João da Silva Castela Figueiras, identificado nos autos, recorre para este STA da sentença do Tribunal Administrativo de

Círculo (TAC) de Lisboa, que julgou extinta a instância do recurso contencioso por ele interposto da deliberação da Câmara Municipal de Lagos (CML), de 23 de Abril de 1991, que, no seguimento do processo disciplinar, que aplicou a pena de multa de 20 000$, por a respectiva infracção disciplinar se encontrar amnistiada.

São as seguintes as conclusões da sua alegação de recurso:

«1. O suplemento à 1.ª série do *Diário da República,* n.º 151, de 4 de Julho de 1991, que continha a Lei n.º 23/91, apenas foi distribuído ao público em 8 de Julho.

2. A data da sua publicação não é, assim, a data que nela se mostra aposta (4 de Julho), mas apenas a data da respectiva distribuição, ou seja, 8 de Julho.

3. O prazo de 10 dias do artigo 9.º da Lei n.º 8/91 só terminava assim em 19 de Julho.

4. Tendo o recorrente formulado o seu requerimento em 16 de Julho, este é tempestivo, pelo que os autos devem prosseguir os seus regulares termos, sem considerar os efeitos da amnistia, como requerido.

5. A douta decisão recorrida violou, designadamente, os artigos 9.º e 19.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho (por lapso, escreveu Junho).

6. Deverá assim ser revogada e substituída por outra que, aplicando correctamente a lei, faça prosseguir os autos até final, afastando a produção de efeitos da Lei da Amnistia, como tempestivamente requerido pelo recorrente.»

A CML também alegou, tendo concluído: «Bem decidiu, por isso, a douta sentença recorrida, pelo que deve ser mantida, com todas as consequências legais.»

Neste Tribunal, o Ex.mo Magistrado do Ministério Público foi de parecer que o recurso merece provimento pelas razões alegadas pelo recorrente e o doc. de fl. 26.

O processo tem os vistos dos Ex.mos Juízes Adjuntos.

Cumpre decidir:

I — Matéria de facto:

A) Por deliberação da CML, de 23 de Abril de 1991, o recorrente foi punido com a pena de multa de 20 000$, na sequência de processo disciplinar que lhe foi instaurado.

B) Em 17 de Junho de 1991, deu entrada no TAC de Lisboa o recurso contencioso de tal deliberação.

C) Em 16 de Julho seguinte, deu entrada naquele mesmo Tribunal o requerimento de fl. 20, em que o recorrente requereu, nos termos do artigo 9.º da Lei n.º 23/91 (por lapso indicou 32/91), «que a amnistia não produza os seus efeitos, devendo os autos prosseguir seus trâmites até final».

D) O suplemento à 1.ª série A do *Diário da República,* n.º 151, de 4 de Julho de 1991, contendo a Lei n.º 23/91, foi posto à venda nas lojas da Imprensa Nacional-Casa da Moeda (INCM) e expedido pelo correio para os assinantes em 8 de Julho de 1991, consoante consta do ofício de fl. 86 daquela empresa pública.

II — *O Direito:*

A única questão a resolver é a de saber se a decisão recorrida violou os artigos 9.º e 19.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, tanto quanto considerou que o requerimento do agravante, de 16 de Julho de 1991, a pedir que a amnistia não produzisse efeitos no processo,

ultrapassou o prazo de 10 dias referidos no primeiro daqueles normativos, pois tal lei teria entrado em vigor em 5 de Julho desse ano.

E, desde já, se adianta que a resposta é seguramente afirmativa.

Dispõe tal artigo 9.º:

«Quanto as decisões que hajam aplicado pena por infracções referidas no artigo 1.º estiverem pendentes de recurso em qualquer foro ou instância, podem os respectivos arguidos ou réus requer, no prazo de 10 dias contados a partir da entrada em vigor da presente lei, que a amnistia não produza os seus efeitos, prosseguindo então os correlativos processos até final, apenas quanto a eles.

Por seu lado, o artigo 19.º da mesma Lei n.º 23/91 dispõe: «A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação».

A tese da decisão recorrida assenta numa interpretação puramente literal e restritiva das disposições citadas. A Lei n.º 23/91 teria entrado em vigor em 5 de Julho de 1991, pois considerou o Sr. Juiz recorrido, como data da publicação da mesma, o dia 4 anterior, que corresponde ao aposto no respectivo suplemento ao *Diário da República.* Logo, o requerimento de fl. 20, nos termos do artigo 9.º citado, entrado que foi no TAC recorrido em 16 de Julho de 1991, era extemporâneo porque ultrapassou os 10 dias referidos na disposição legal.

Mas não é assim.

Com efeito, por várias razões, às vezes de mera operacionalidade técnica de resposta atempada da INCM às solicitações dos vários departamentos da Administração, nem sempre a data em que um diploma inserto no *Diário da República* é posto à disposição do público coincide com a data nele impressa.

Claro está que tal coincidência é, e deve ser, a regra geral. Por isso, deve sempre presumir-se que tal data de distribuição ao público e a constante do diploma coincidem. Neste sentido, aliás, o n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 6/83, de 29 de Julho (alterado pelo Decreto-Lei n.º 1/91, de 2 de Janeiro).

Mas, quando assim não acontece, e não são raros os exemplos, tem de atender-se ao sentido semântico da expressão «publicação», isto é, «tornar público», conteúdo que verdadeiramente interessa ao processo diferente e ao legislador, mesmo constitucional, quando faz depender a existência jurídica dos diplomas legais da sua publicação ou, nos dizeres do n.º 2 do artigo 122.º do texto actual da Constituição da República Portuguesa (CRP), a eficácia jurídica deles (cf. artigo 5.º, n.º 1, do Código Civil, e n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 6/83, de 29 de Julho).

Na verdade, o efectivo conhecimento pelos destinatários das leis é que é o momento relevante para o Direito ter operatividade, por só esse possibilitar o respectivo cumprimento.

Assim, como se diz no parecer da Procuradoria-Geral da República (PGR) n.º 265/70, de 1 de Março de 1979, no *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 290, p. 115, se «a data aposta no *Diário da República* exprime [. . .] um valor que não é meramente circunstacial, por isso que, desde logo, pode ser determinante da entrada em vigor dos diplomas [. . .]» e «corresponde a uma afirmação de autoridade, e de que certo facto — no caso, a distribuição do *Diário da República —,* se faz em determinado tempo histórico», além de que, considerando a presunção de legalidade de que gozam os actos da Administração, é possível extrair-se uma outra presunção: a da coincidência cronológica entre a data constante dos diplomas e a do dia em que é distribuído o *Diário da República* que os contém», também é certo

que pode concluir-se que, em caso de discrepância entre a data de um diploma legal e aquela em que foi distribuído o *Diário da República,* que o contém, podem os interessados ilidir a presunção de coincidência referida. Ilidida tal presunção, «deve considerar-se que a data da publicação do diploma é a correspondente ao dia em que efectivamente se realizou a distribuição», pelo que «[...] um diploma que prescreve a sua entrada em vigor para a data da publicação começa a sua vigência na data em que é distribuído o *Diário da República* em que se encontra inserido».

Vejamos, então:

Já se disse que, no doc. de fl. 26 da INCM, consta que o suplemento à 1.ª série A, no *Diário da República,* n.º 151, de 4 de Julho de 1991, que contém a Lei n.º 23/91, ao abrigo de cujo artigo 9.º o agravante requereu que a amnistia não produzisse efeitos no presente processo, apesar de ter aquela data, apenas foi posto à venda e expedido para os assinantes em 8 seguinte.

É certo que o agravante apenas fez juntar tal documento com as alegações para este STA. Todavia, isso não impede o seu conhecimento nesta instância de recurso.

Com efeito, este STA conhece da matéria de facto e de direito, nos termos do n.º 1 do artigo 21.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e, bem mais, do n.º 1 do artigo 681.º do Código de Processo Civil (CPC), tanto quanto, embora processados como se agravos fossem, nos termos do artigo 102.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, os recursos ordinários de decisões juridicionais nos tribunais administrativos são verdadeiros recursos da sentença final sobre o mérito.

Sendo assim, é-lhes aplicável o n.º 1 do artigo 706.º do CPC, que dispõe: «As partes podem juntar documentos às alegações nos casos expecionais a que se refere o artigo 524.º ou no caso de a junção apenas se tornar necessária em virtude do julgamento proferido na 1.ª instância».

Ora, não sendo o caso presente nenhum que se enquadre, obviamente, no artigo 524.º do CPC, é-o, porém, na segunda parte do n.º 1 do artigo 706.º do mesmo Código.

Na verdade, nos dizeres de Antunes Varela, na *Revista de Legislação e Jurisprudência,* ano 115.º, pp. 94 e 95, tal hipótese contempla os casos da necessidade da junção do documento por virtude só e apenas, do julgamento em 1.ª instância «quando a decisão se tenha baseado em meio probatório inesperadamente junto por iniciativa do tribunal ou em preceito jurídico com cuja aplicação as partes justificadamente não tivessem contado».

No caso *sub judice*, pode dizer-se que o agravante, justificadamente, não podia contar que o M.mo Juiz recorrido previsse, à data do julgamento, a dilação que ocorreu na publicação da Lei n.º 23/91. Assim, porque o julgamento na 1.ª instância não curou do diferencial existente entre o dia do *Diário da República* que contém tal lei e o da efectiva disposição dele ao público, sendo tal diferença um dado de facto, pois, não considerado na decisão agravada, por carência de prova nesse sentido, não só é de admitir o documento de fl. 26, como de conhecer dos factos nele mencionado, na presente decisão.

E, conhecendo-os, não pode deixar de julgar-se no sentido do provimento do recurso.

Provado como está que o *Diário da República,* n.º 151, 1.ª série A (suplemento), de 4 de Julho de 1991, que contém a Lei n.º 23/91, só foi posto à disposição do público em geral em 8 de Julho de 1991, é desta data, e não de 4, que hão-se contar-se os 10 dias referidos no artigo 9.º daquela lei. Neste sentido, além do já citado, o parecer da PGR n.º 5/84, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 348, p. 107 e, entre outros, os Acórdãos deste STA de 24 de Novembro de 1983, in apêndice ao *Diário da República* de 30 de Novembro de 1989, p. 176, recurso n.º 4356 e de 10 de Outubro de 1990, recurso n.º 10 639, estes últimos da 2.ª Secção.

Sendo assim, obviamente que o requerimento de fl. 20, entrado no TAC agravado em 16 de Julho de 1991, era perfeitamente tempestivo.

Assim também, decidindo pela sua intempestividade, a decisão agravada não pode manter-se.

Nestes termos, se decide conceder provimento ao recurso e revogar a decisão recorrida, baixando os autos ao tribunal agravado para conhecer do recurso se, entretanto, outra circunstância não ocorrer que o não permita.

Sem custas.

Lisboa, 26 de Janeiro de 1993. — *Rui Manuel Pinheiro Moreia* (relator) — *António Fernando Samagaio — João Vaz Rebordão.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 26 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Responsabilidade civil extracontratual do Estado. Actos de decretamento e de manutenção de prisão preventiva. Incompetência dos tribunais administrativos.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A expressão «actos de gestão pública» vertida na alínea h) do n.º 1 do artigo 51.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais abrange apenas, e em princípio, actos integrados na chamada «função administrativa», não englobando, por isso, os actos integrados na «função judicial».

2 — O texto da alínea d) do n.º 1 do artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais é perfeitamente claro ao excluir do âmbito da jurisdição administrativa quer os «recursos», quer as «acções» que tenham por objecto actos relativos ao inquérito e instrução criminais e ao exercício da acção penal, nada autorizando pois o intérprete a restringir tal exclusão aos «recursos contenciosos».

3 — Os tribunais administrativos são incompetentes em razão da matéria para conhecerem das acções sobre responsabilidade civil extracontratual do Estado por danos ale-

gadamente resultantes de actos de decretamento e de manutenção de prisão preventiva arguida de ilegal.

Recurso n.º 31 019, em que são recorrente Raul Campos de Andrade e recorrido o Estado. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Ferreira de Almeida.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Raúl Campos Andrade, residente na Rua de Fernando Palha, 53, 3.º, frente, Lisboa, intentou no Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa acção sob responsabilidade extracontratual, na qual pediu a condenação do Estado a pagar-lhe, a título de indemnização por danos materiais e não-patrimoniais, a quantia de 17 812 000$.

E isto por, segundo alega, ter permanecido ilegalmente em prisão preventiva desde 15 de Janeiro até 11 de Julho de 1990, num total de 178 dias, data esta última na qual foi restituído à liberdade por decisão do Tribunal da Relação de Lisboa (TRL), que declarou extinto por prescrição, o respectivo procedimento judicial.

2 — O Ex.mo Juiz do TAC julgou esse tribunal incompetente em razão da matéria para apreciar a acção proposta e, em consequência, abstende-se de conhecer do pedido, absolveu o réu-Estado da instância.

3 — Inconformado, interpôs o autor recurso jurisdicional para esta Secção sustentando a competência dos tribunais administrativos para o conhecimento do objecto da acção pela circunstância de a reclamada responsabilidade decorrer da prática de actos de gestão pública enquadráveis no artigo 51.º, n.º 1, alínea *h*), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF).

4 — Contra-alegou o Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) junto do TAC propugnando a manutenção do decidido em 1.ª instância sobre a competência dos tribunais comuns neste domínio.

Isto, face ao preceituado nos artigos 66.º do Código de Processo Civil (CPC) e 14.º da Lei n.º 38/87, de 25 de Dezembro, com referência à alínea *d*) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril (ETAF).

5 — Correram os vistos legais e, nada obstando, cumpre apreciar e decidir.

6 — Mostram os autos o seguinte:

a) Em 15 de Janeiro de 1990, foi o autor detido preventivamente por decisão do M.mo Juiz do Tribunal de Instrução Criminal de Vila Franca de Xira pela prática de diversos crimes de falsificação (processo n.º 72/84);

b) Essa prisão preventiva foi confirmada pelo despacho de pronúncia proferido em processo de querela instaurado no tribunal da comarca dessa localidade, despacho esse datado de 14 de Fevereiro de 1990;

c) Por acórdão do tribunal colectivo da mesma comarca, datado de 28 de Março de 1990, e proferido nos autos de querela n.º 2014/90, foi o autor condenado na pena de 1 ano e meio de prisão e 30 dias de multa à razão de 750$ diários, em alternativa 20 dias de prisão e, em cúmulo, a 4 anos de prisão e 80 dias de multa à razão de 750$ por dia, em alternativa 53 dias de prisão;

d) Por acórdão do TRL proferido no recurso n.º 26124, devidamente transitado, foi o procedimento judicial contra o autor julgado extinto, por prescrição pelo que, em cumprimento desse acórdão, foi o autor restituído à liberdade com data de 11 de Julho de 1990.

7 — Cinge-se o objecto do presente recurso jurisdicional à questão de saber se os tribunais administrativos são ou não competentes para conhecer das acções sobre responsabilidade civil extracontratual do Estado por actos de decretamento e manutenção da prisão preventiva arguidos de ilegalidade.

O direito a indemnização por privação da liberdade contra o disposto na Constituição e na lei encontra-se consagrado no n.º 5 do artigo 27.º da Constituição da República Portuguesa (CRP). Direito este que, no que concerne à prisão preventiva, se encontra regulado nos artigos 225.º e 226.º do Código de Processo Penal (CPP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro, os quais instituem como pressupostos de tal direito ou a manifesta ilegalidade dessa prisão ou a sua injustificação por erro grosseiro na apreciação dos respectivos pressupostos de facto.

A apreciação dos pressupostos da prisão preventiva incumbe hoje, nos termos do disposto nos artigos 27.º e 28.º da CRP e 202.º a 224.º do CPP, a magistrados judiciais, seja no seio dos processos de inquérito ou de instrução criminal, seja aquando da prolação do despacho de pronúncia, seja por ocasião da interposição do recurso de decisões condenatórias.

Pois bem. Estatui o artigo 4.º do ETAF, que define os limites da jurisdição administrativa e fiscal:

«I. Estão excluídos da jurisdição administrativa e fiscal os recursos e as acções que tenham por objecto:

[. . .]

d) Actos relativos ao inquérito e instrução criminais e ao exercício da acção penal.»

Tudo está pois em saber qual a melhor interpretação a dar a este preceito.

Nos Acórdãos desta Secção de 12 de Janeiro de 1988, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 373, p. 349 e de 7 de Maio de 1991 in recurso n.º 29 120, considerou-se que esse artigo 4.º consagra uma distinção entre recursos e acções, os primeiros visando o denominado contencioso próprio ou por definição, ou seja, o contencioso de anulação, e as segundas o chamado contencioso impróprio ou por atribuição, onde se incluem as acções (cf. Marcelo Caetano, in *Manual*, II, 9.ª ed. pp. 1389 e segs). E, partindo deste princípio, concluiu-se que a norma em causa considerou excluídos do contencioso próprio tanto os actos praticados no exercício das funções política e legislativa [alíneas *a*) e *b*) do n.º 1] como os praticados pelos tribunais não apenas em matéria administrativa como ainda sobre inquéritos, instrução criminal e no exercício da acção penal [alínea *c*) e *d*)]. Todavia, no concernante às acções respeitantes ao contencioso impróprio, apenas afastaria da jurisdição administrativa as originadas pelos danos decorrentes do exercício das funções política e legislativa, que não já das originadas na responsabilidade pelos danos derivados de actos praticados pelos tribunais em matéria administrativa e sobre inquéritos, instrução criminal e exercício da acção penal. Dentro desta lógica, e no que se refere às situações de prisão preventiva como aquela a que se reportam os autos, os tribunais administrativos não poderiam conhecer do recurso interposto da decisão que ordenou ou manteve

essa prisão com vista a pôr-lhe termo, mas competir-lhes-ia conhecer do pedido de indemnização baseado em prisão ilegal ou injustificada por erro grosseiro na apreciação dos pressupostos de facto de que dependia.

Não podemos concordar com tal asserção.

Para além da expressa e inequívoca estatuição do texto legal, outras razões resultantes da boa hermenêutica jurídica conduzem, sem dúvida, à solução contrária.

No circunscrito âmbito das acções sobre responsabilidade civil do Estado e dos demais entes públicos e dos titulares dos seus órgãos e agentes por prejuízos decorrentes de actos de gestão pública, a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 51.º do ETAF atribui aos tribunais administrativos de círculo a competência para o respectivo conhecimento; e na esteira do Acórdão desta Secção de 10 de Dezembro de 1985, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 298, p. 1117, para cuja doutrina remetem os citados arestos, nesse conceito de actos de gestão pública «se integram quer os actos praticados no exercício da actividade administrativa quer os decorrentes do exercício da função judicial, cujo objectivo é a satisfação da necessidade colectiva da realização da justiça mediante a aplicação da lei aos casos concretos por sentença com força de caso julgado proferida por órgãos independentes e imparciais».

Não basta, porém, que se trate de «actos de gestão pública» para que se deva concluir, de forma automática e inelutável, que a apreciação e a resolução das acções de indemnização com eles relacionados deva pertencer aos tribunais administrativos. Assim:

O n.º 3 do artigo 214.º da CRP estabelece que «compete aos tribunais administrativos fiscais o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios *emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais*»;

O artigo 3.º do ETAF estatui, por seu turno, a incumbência dos tribunais administrativos e fiscais, além do mais, para «*dirimir os conflitos de interesses públicos e privados no âmbito das relações jurídicas administrativas e fiscais*».

A questão posta não se reduz à dicotomia «actos de gestão pública-actos de gestão privada» como pretende o recorrente. A tónica decisiva é antes posta pela lei na necessidade complementar da existência de uma relação jurídica administrativa devidamente pré-figurada ou seja de «uma relação da vida social disciplinada pelo direito administrativo, de uma relação dirigida à satisfação do interesse público ou das necessidades colectivas» e que resulta da «actividade da Administração desenvolvida sob a égide do direito público» (cf. Prof. M. de Andrade, in *Teoria Geral*, I, p. 2 e Prof. F. do Amaral, in *Curso de Direito Administrativo,* I, pp. 132 a 134). Relações essas que, com frequência, pressupõem a conferência de poderes de autoridade e supremacia à Administração, com a imposição dos inerentes sacrifícios ou restrições aos direitos e actividades dos particulares, tudo com vista à prossecução de um interesse público específico em que o órgão administrativo é activa e directamente interessado. Já por seu turno na prática dos actos jurisdicionais os tribunais actuam de modo desinteressado e imparcial, não prosseguindo um interesse público próprio, antes exercitam o poder de prender ou punir (se se tratar do direito penal) de que é titular o Estado em contraposição com o direito à preservação da liberdade que assiste aos cidadãos.

Deste modo, no conceito de «Administração» — sem embargo do sentido amplo com que esta expressão é por vezes utilizada na linguagem vulgar como abrangendo toda a actividade do Estado e dos seus órgãos — não cabe em princípio o poder judicial ou a função jurisdicional, desde logo porque a Administração tem como órgão superior o Governo ao passo que o poder judicial é independente e soberano (cf. artigos 185.º, 205.º e 206.º da CRP).

Enquanto que os «órgãos da Administração agem como partes nas relações com os particulares e podem tomar à iniciativa das suas actuações, os órgãos do poder judicial não estão directamente interessados nos conflitos de interesses que vão dirimir e só actuam quando a sua intervenção é solicitada por qualquer dos interessados». Parafraseando o Prof. M.Caetano, in *Manual de Direito Administrativo,* I, 10.ª ed., p. 13:

«Imparcialidade e passividade são pois as características da via jurisdicional da execução das leis [. . .]

Parcialidade e iniciativa aparecem-nos agora como característica da via administrativa da execução das leis.»

Por assaz elucidativa se transcreve a passagem contida no douto voto de vencido inserido no sobredito Acórdão de 7 de Maio de 1991, a propósito da interpretação a dar à alínea *h*) do n.º 1 do artigo 51.º do ETAF, ao conferir aos tribunais administrativos de círculo a competência para conhecer:

«Das acções sobre responsabilidades civil do Estado, dos demais entes públicos e dos titulares dos seus órgãos e agentes por prejuízos decorrentes de actos de gestão pública, incluindo acções de regresso.»

Início de transcrição:

«[. . .] residindo a fonte dos prejuízos cujo ressarcimento o recorrente pede na presente acção, com fundamento no artigo 225.º do CPP, um acto não incluído na 'actividade da Administração desenvolvida sob a égide do Direito Administrativo', terá de concluir-se que a mesma acção não cabe na referida alínea *h*) do artigo 51.º do ETAF.

E não se objecte que, falando-se no citado preceito, em responsabilidade civil do Estado, tal expressão deve englobar os órgãos jurisdicionais pois, na verdade, nos quadros do Direito Administrativo o Estado é simplesmente 'a pessoa colectiva pública que, no seio da comunidade nacional, desempenha, sob a direcção do governo, a actividade administrativa' — cf. Prof. F. do Amaral, in *ob. cit.,* p. 197 —, a única em que normalmente surgem os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas» a que se refere o n.º 3 do artigo 214.º da Constituição e que nada tem a ver com a função exercida pelos titulares dos referidos órgãos, ainda que na previsão caibam os danos imputáveis à organização dos serviços, a qual depende, como se sabe, do sector administrativo estadual e quiçá os resultantes do deficiente funcionamento da máquina judicial (atrasos derivados da insuficiência de magistrados ou de funcionários, por exemplo).

E não é demais acrescentar ainda que, como ensina Freitas do Amaral (*ibidem,* p. 542), «a razão de ser dos tribunais administrativos não reside hoje em dia no privilégio de um foro privativo da Administração, mas na vantagem de uma especialização material dos órgãos jurisdicionais». Ora, a indemnização dos dano sofridos por privação da liberdade só é devida quando a detenção ou prisão preventiva tenha sido manifestamente ilegal ou quando, não sendo ilegal,

venha a revelar-se injustificada por erro grosseiro na apreciação dos pressupostos de facto de que dependia (n.os 1 e 2 do citado artigo 225.º do CPP). E não há dúvida de que, no âmbito destas matérias, são os tribunais judiciais os que se encontram tecnicamente melhor preparados para sobre elas decidirem [. . .]» (fim de transcrição)!

E sem duvida de que no direito português é patente a tendência — de que aliás se faz eco a decisão recorrida — para que a ilicitude ou a ilegalidade dos actos dos agentes públicos sejam apreciados pelos órgãos jurisdicionais próprios do foro onde foram praticados. Assim, por exemplo, e não obstante o preceituado na supracitada alínea *h*) do n.º 1 do artigo 51.º do ETAF, é aos tribunais comuns de jurisdição ordinária que cabe conhecer das acções relativas à responsabilidade dos magistrados judiciais e do MP por danos causados quando hajam sido condenados pelos crimes de peita, suborno, concussão ou prevaricação, bem como nos casos de dolo e de denegação de justiça e noutras situações em que a lei imponha expressamente tal responsabilidade (artigos 1083.º e 1084.º do CPC). De igual modo, também nos casos de sentença penal absolutória proferida no juízo de revisão é na própria jurisdição penal comum, ou na cível no caso de haver sido relegado o respectivo *quantum* para execução de sentença, que o Estado é responsabilizado pelo pagamento a que houver lugar (artigos 461.º e 462.º do CPP).

Na esteira do citado Acórdão do STJ de 11 de Junho de 1987, há que considerar excluída da jurisdição administrativa a apreciação da legalidade, quer dos actos de privação da liberdade no âmbito do processo penal propriamente dito (detenção, prisão preventiva ou prisão resultante de decisão judicial condenatória) — os chamados actos de natureza jurisdicional material —, quer dos actos de detenção operados no âmbito do inquérito, quer pelo MP, quer pelos órgãos de polícia criminal, — os chamados actos para-judiciais.

Tal como nesse aresto se obtempera, a circunstância de o n.º 1 do artigo 4.º do ETAF só a estes últimos fazer expressa referência excludente, isso não significa que o mesmo não tenha que entender-se relativamente aos «actos ligados ao exercício (mais qualificado) da função jurisdicional propriamente dita, justificando-se assim o silêncio da lei sobre tal referência expressa «por ela se tornar desnecessária dada a superior natureza de tal função».

Ao debruçarem-se sobre os eventuais pedidos indemnizatórios, por todos esses actos alegadamente ilegais, os órgãos jurisdicionais respectivos não poderão deixar de pronunciar-se sobre os respectivos pressupostos fácticos e jurídicos que justamente constituem a «causa de pedir» das respectivas acções sob responsabilidade. Ora, visto já acima que, subjacente à atribuição de competência aos tribunais do contencioso administrativo, se encontram razões que se prendem com a sua particular vocação para conhecer das questões a que é aplicável o direito administrativo, não seria lógico nem razoável que lhe fosse atribuída competência para dirimirem litígios respeitantes a questões da área específica de uma ordem diversa de tribunais.

Temos pois de concluir que a expressão «actos de gestão pública» vertida na alínea *h*) do n.º 1 do artigo 51.º do ETAF abrange apenas os actos de gestão pública integrados na chamada «função administrativa» propriamente dita, não englobando, por conseguinte, os actos inseridos na chamada função judicial. Conforme se escreve no voto de vencido contido no sobredito Acórdão de 12 de Janeiro de 1988 «um entendimento amplo da mencionada alínea *h*) [. . .] colidiria insanavelmente com a norma do artigo 4.º, inutilizando-a por completo».

Para além de que — acrescentamos nós — tal interpretação extensiva conflituaria abertamente, quer com o espírito do sistema — nos termos supra-expostos — quer com a letra da alínea *d*) do n.º 1 desse artigo 4.º do ETAF, não encontrando pois neste último preceito um mínimo de correspondência verbal (cf. artigo 9.º, n.os 1 e 2, do Código Civil).

O texto do n.º 1, alínea *d*), do artigo 4.º do ETAF é perfeitamente claro ao excluir do âmbito da jurisdição administrativa, quer os recursos quer as acções relativas aos supra-analisados actos, e nada autoriza o intérprete a contornar ou restringir tal exclusão aos recursos contenciosos.

Em suma: os tribunais competentes para o conhecimento do objecto da presente acção são pois os tribunais comuns de jurisdição ordinária — os tribunais-regra — por força, quer da delimitação negativa dessa citada alínea *d*), quer da estatuição genérica dos artigos 66.º do CPC e 14.º da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, aprovada pela Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro.

No sentido propugnado neste texto veja-se ainda o parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 30 de Março de 1992, in processo n.º 12/92, ainda inédito, e as profusas doutrina e jurisprudência aí citadas.

8 — Assim decidindo, nesta orientação, fez a sentença recorrida correcta interpretação e aplicação da lei.

9 — Em face do exposto:

Negam provimento ao recurso;

Confirmam, em consequência, a sentença recorrida.

Custas pelo recorrente.

Lisboa, 26 de Janeiro de 1993. — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* (relator) — *José Acácio Dimas de Lacerda* — *José Vicente de Oliveira e Castro.*

Acórdão de 26 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Princípio da audiência e defesa.

Doutrina que dimana da decisão:

Constitui violação do princípio da audiência e defesa do arguido em processo disciplinar, a dedução de acusação que lhe não permita o prefeito e exacto conhecimento dos factos que se lhe imputam, impedindo-o de poder organizar a sua defesa de forma completa e eficaz.

Recurso n.º 31 186, em que são recorrente o conselho de administração dos Correios e Telecomunicações de Portugal (CTT), E. P., e

recorrido Vítor Manuel Miranda Rodrigues. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Dimas de Lacerda.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

O conselho de administração dos Correios e Telecomunicações de Portugal (CTT), E. P., recorre da decisão do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Coimbra que, no recurso contencioso de anulação em que é recorrente Vítor Manuel Miranda Rodrigues Inácio, casado, funcionário dos CTT, residente na Rua do Brail, 199, rés-do-chão, Coimbra, anulou a sua deliberação de 7 de Julho de 1988, que puniu o agravado com a penalidade disciplinar de aposentação compulsiva.

As conclusões úteis da alegação são as seguintes:

1. Para que houvesse falta de audiência do arguido e consequentemente a nulidade insuprível do artigo 25.º, n.º 1 do Regulamento Disciplinar dos CTT, seriam necessário que o então arguido não tivesse tido a oportunidade de se defender eficazmente dos factos de que era acusado.

2. Satisfeita a finalidade de acusação (dar a conhecer ao arguido os factos de que é acusado), deve ter-se por validada, não obstante eventuais deficiências de que enferme.

3. Nos autos do processo disciplinar, base do acto punitivo ora sob recurso, ao defender-se o então arguido demonstrou ter compreendido bem os factos de que era acusado; negando que as importâncias em causa alguma vez tivessem estado em sua posse e referindo expressamente a possibilidade de ser acusado de se ter apropriado de tais importâncias.

4. Contrariamente ao que refere a douta sentença não era necessário que na acusação se imputasse ao arguido, todos os elementos de facto integradores dos crimes que praticou, para que a mesma se tornasse perceptível.

5. Do enquadramento disciplinar, conjugado com os factos ainda que imperfeitamente imputados ao então arguido ficou perceptível que se lhe imputava um comportamento intencional, incompatível com a correcção indispensável ao exercício das suas funções ou violador de um dever profissional — no caso de o dever de lealdade — e que eram actos de tal forma graves que eram passíveis de ser punidos com pena expulsiva, como veio a acontecer.

6. O então arguido, à míngua de melhores meios para se defender, fingiu não ter entendido o sentido da acusação apesar de referir precisamente de forma interrogativa os factos de que era acusado.

7. A acusação do processo disciplinar deu origem à acusação deduzida pelo Ministério Público (MP) contra o então arguido, e onde lhe é imputada a prática dos crimes de falsificação e peculato, o que poderá levar à aplicação da pena acessória de demissão do artigo 68.º do Código Penal e à qual os CTT terão de dar prevalência.

8. Os actos praticados, pela sua gravidade, além de passíveis de censura penal, serão de molde a quebrar irreversivelmente e por culpa do trabalhador a confiança indispensável à manutenção da relação de trabalho, tornando esta prática e imediatamente impossível de subsistir.

9. A sentença recorrida faz errada apreciação dos factos e do direito pelo que se encontra eivada do vício de violação de lei.

O agravado contra-alegou, pugnando pela manutenção do julgado.

O Ex.mo Magistrado do MP no seu douto visto final disse:

«A acusação como se encontra formulada não contém os factos integrais e precisos da infracção por que o arguido foi punido nem efectua o correspondente enquadramento jurídico por referência aos preceitos do RD aplicável.

Por outro lado, é pelo menos duvidoso que o arguido tenha compreendido a matéria acusatória com o sentido e alcance que o instrutor lhe atribuiu no relatório final e serviu de base à decisão punitiva.

Tendo o arguido sido punido por conduta que integra o crime de falsificação de documento e de abuso de confiança, da nota de culpa deveriam constar os elementos constitutivos desses tipos legais de crime pelo que não incorre em erro de julgamento a decisão do TAC que avalia o princípio da audiência do arguido, no caso concreto, em função desse enquadramento jurídico-penal.

Questão diferente — mas que não constitui objecto do presente recurso jurisdicional — é saber se a infracção disciplinar se pode considerar materialmente existente antes da condenação do arguido por qualquer dos referidos delitos no correspondente processo-crime e, por outro lado, se a autoridade administrativa pode efectuar aquela qualificação jurídico-penal no âmbito do processo disciplinar.

Deste modo afiguram-se-nos improcentes as conclusões da alegação do recurso.»

Com os vistos legais, cumpre decidir.

Os factos provados relevantes são os seguintes:

1 — Em 22 de Maio de 1987, em processo disciplinar, foi deduzida acusação contra o agravado nos seguintes termos:

«1.º Nos dias 29 de Abril de 1983 e 2 de Janeiro de 1984, aquando dos balanços à LFIL de Coimbra, foram-lhe apurados excessos de 16 097$ e 78 435$, valor que foi determinado manter disponível em cheque à ordem dos CTT.

Para efeito, em 2 de Fevereiro de 1984, foram emitidos pelo arguido os cheques n.os 22 904, de 16 097$, e 22 905, de 78 435$, mas não os mencionou na conta corrente bancária de Fonsecas & Burnay, conta n.º 6949711 da Praça de Coimbra, de modo que esta conta corrente em 20 de Fevereiro de 1984, na transição de valores da LFIL, apresentava um saldo positivo de 3824$ quando, na verdade, se os restantes cheques tivessem sido mencionados, deveria apresentar um saldo negativo de 91 248$.

Assim: em 15 de Fevereiro de 1984, na aludida conta, mencionou, como somatório da emissão dos cheques n.os 22 903 e 22 905 a quantia de 1 101 586$05, o que é falso, visto esta quantia dizer respeito ao cheque n.º 22 906. O cheque n.º 22 903 foram (?) também inscrito por si, em 23 de Janeiro de 1984, pela importância de 1 024 831$. O cheque n.º 22 904 foi também falsamente mencionado pelo valor de 19 695$50, quando o seu valor real era de 16 097$.

Deste modo, em 20 de Fevereiro de 1984, quando o agravado procedeu à transição já referida, não prestou contas das importâncias relativas aos cheques n.os 22 904 e 22 905, num total de 94 532$.

Estes comportamentos constituem infracção disciplinar, nos termos do artigo 3.º do RD dos CTT, aprovado pela Portaria n.º 348/87, sendo puníveis, nos termos do n.º 1 do artigo 16.º do mesmo Regulamento.

2.º Em 7 de Julho de 1988, pelo D295588CA, o agravante aplicou ao recorrente a pena de aposentação compulsiva, nos termos dos artigos 16.º, n.º 1, do RD de 1987, por ter considerado provada a matéria constante do artigo 1.º da acusação que interpretou no sentido de que no exercício das suas funções de responsável pela exactoria da loja de filatelia da DRCC, o recorrente se apropriaria de valores da empresa no montante de 94 532$ e falsificara documentos com o fim de ocultar esse desvio.

Com base na matéria de facto exposta decidiu o M.mo Juiz conceder provimento ao recurso, anulando o acto impugnado, sendo a linha argumentativa da sentença, e esquematicamente, a seguinte: «[. . .] o recorrente foi punido por factos que se considerou constituírem abuso de confiança e falsificação mas, valorando conjuntamente o facto de não resultar, para um destinatário normal, da descrição contida no artigo 1.º da peça acusatória da imputação ao arguido de todos os elementos de facto integradores desses crimes, nomeadamente a apropriação dolosa do dinheiro correspondente ao montante dos cheques e a introdução intencional da divergência verificada nos documentos contabilísticos, e de não se ter referido na acusação o preenchimento dos preceitos do estatuto disciplinar que especificamente prevêem como ilícito essas condutas criminosas, foi violado o artigo 38.º, n.º 2, do RD de 1987, por forma que integra a nulidade insuprível do processo disciplinar, nos termos do artigo 25.º, n.º 1, do mesmo Regulamento».

O agravante ataca a decisão arguindo-a, tão-só, de violar o artigo 25.º, n.º 1, do RD dos CTT, com assento na argumentação a seguir sinteticamente referida, que confirma a questão a resolver em saber se o M.mo Juiz julgou bem, decidindo que no processo disciplinar em que foi aplicada a penalidade disciplinar de aposentação compulsiva ao agravado não ter sido respeitada a supracitada norma que, constitui, para além do imperativo legal cogente, garantia constitucional prevista no artigo 269.º, n.º 3, da Constituição da República.

E avança-se já que nenhuma censura mereceu a douta decisão recorrida.

Como bem se diz na sentença recorrida «[. . .] constitui também violação do princípio da audiência e defesa do arguido em processo disciplinar, a dedução de acusação que não permita ao arguido o perfeito e exacto conhecimento dos actos que se lhe pretende imputar a fim de que se possa defender, tanto demonstrando que não os praticou, como que eles não são ilícitos ou revestem ilicitude diferente daquela que é encerrada na peça acusatória.»

O asserto constitui, na verdade, jurisprudência constante, pacífica e frequente deste STA, e flui directamente de habituais normas dos estatutos disciplinares que, à semelhança do que dispõe do artigo 57.º, n.º 2, do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central Regional e Local (ED/84) — Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro — determinam que o instrutor do processo disciplinar deduza acusação, articulando, com a necessária discriminação, as faltas que reputar averiguadas, com referência aos correspondentes preceitos legais e às penas aplicáveis.

Não diverge dessa linha o RD dos CTT, que, no seu artigo 38.º, n.º 2, expressamente preceitua que o instrutor deverá deduzir acusação «[. . .] enunciando, precisa e concretamente, com todas as circunstâncias conhecidas de modo, tempo e lugar, os factos imputados ao arguido, qualificando a infracção e mencionado os preceitos legais e — ou regulamentos infringidos».

Ora, é simples verificar pela simples leitura do artigo 1.º da acusação que a sentença recorrida decidiu correctamente quando, apreciando os factos imputados ao arguido no referido artigo da nota de culpa e contrastando-os, já com a referência normativa constante da própria acusação e por fim com a fundamentação jurídica do acto impugnado, entendeu ser impossível a um intérprete normal descortinar através da leitura daqueles factos a significação jurídico-disciplinar que lhe era atribuída pelo inspector e que acabou por funcionar como motivação fáctico-jurídica determinante da sua punição.

Na verdade, para além da descrição factual ser manifestamente enigmática, pois que permite diferentes leituras, é, de todo o ponto, irreferenciável à tipicidade dos crimes de abuso de confiança e de falsificação de documentos que motivou a autoridade decidente na aplicação da pena de aposentação compulsiva.

É sem dúvida exacto, pois, que não foi garantido eficazmente ao agravado o direito de audiência e defesa, que constitui nulidade insuprível ao processo disciplinar, como expressamente se prevê no artigo 25.º, n.º 1, do RD dos CTT.

E não se pretenda que «o então arguido demonstrou ter compreendido bem os factos de que era acusado; negando que as importâncias em causa alguma vez tivessem estado em sua posse e referindo expressamente a possibilidade de ser acusado de se ter apropriado de tais importâncias». Com efeito, como adverte o Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto no seu douto parecer final, nada nos autos permite essa líquida conclusão, pois não constitui compreensão exacta do sentido da acusação a simples enunciação hipotética dos vários conteúdos significativos que a acusação pode sugerir.

Não procedem, pois, as conclusões da alegação da agravante. A sentença agravada não violou a lei.

Por tudo o exposto, considerando prejudicado o conhecimento de quaisquer outras questões, julgam improcedentes as conclusões da alegação da agravante e negam provimento ao recurso.

Não são devidas custas.

Lisboa, 26 de Janeiro de 1993. — *José Acácio Dimas de Lacerda* (relator) — *Filipe da Costa Aires* — *Artur Maurício* (vencido quanto a custas por entender que elas são devidas pelos CTT). — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 26 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Concessão de bolsa de estudo. Acto administrativo. Cláusula modal. Efeitos jurídicos. Acção administrativa (causa de pedir). Enfermeiro. Administração Regional de Saúde.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O compromisso assumido pelo requerente de bolsa de estudo, de prestar serviço, como enfermeiro, em zona carenciada por tempo igual ao da duração da bolsa, é cláusula modal que onera o acto administrativo que se traduz na concessão da bolsa.

2 — Assim, não existe qualquer contrato entre a Administração e a interessada, que crie a obrigação deste prestar aquele tempo de serviço.

3 — Consequentemente, improcede, por carência de causa de pedir, a acção administrativa que apelando à existência daquele contrato pretendia a condenação do requerente, na restituição do montante recebido a título de bolsa e na prestação do serviço de enfermagem.

Recurso n.º 31 271, em que são recorrente a Administração Regional de Saúde e recorrida Hermínia Marinho Pinheiro. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — A Administração Regional de Saúde (ARS), com os sinais identificadores dos autos, veio interpor recurso jurisdicional, processado como agravo, da sentença do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) do Porto, de 29 de Maio de 1992, que julgou «improcedente a presente acção», ou seja, a «acção declarativa de condenação com processo ordinário» intentada por aquela Administração contra a recorrida Hermínia Marinho Pinheiro, com os sinais identificadores dos autos, pretendendo a condenação desta «ao cumprimento integral do contrato, decretando-se a sua colocação imediata no Centro de Saúde de Amarante (CSA), prestando serviços de enfermagem em período igual ao da bolsa concedida, ou, caso se venha a revelar o incumprimento definitivo do contrato por impossibilidade da ré em prestar este serviço, a pagar à autora a importância de 328 751$ relativo ao montante da bolsa concedida e juros de mora vencidos, contados à taxa legal, desde 16 de Janeiro de 1989, acrescida dos juros de mora vencidos calculados sobre a quantia de 287 000$ até efectivo pagamento».

Na base do julgado está a consideração essencial de que «a presente acção carece de causa de pedir», por se concluir «pela não existência de qualquer relação contratual entre a autora e ré».

Isto porque, e fundamentalmente, considerando o M.mo Juiz *a quo* a «validade da cláusula modal inserida no acto administrativo da concessão de bolsa de estudo», e constituindo ela «na obrigação que impende sobre a ré de prestar serviço, findo o curso de enfermagem em local a designar pela autora», não tem essa cláusula modal «a natureza de uma obrigação em sentido técnico cujo cumprimento possa ser exigido por via de acção.»

2 — Nas suas alegações, adiantou a recorrente as seguintes conclusões:

«I — Entre a recorrente e recorrida foi constituída uma relação jurídica administrativa enquadrada no Regulamento de Concessão de Bolsas de Estudo, aprovado por despacho de 17 de Julho de 1985 do Ministro da Saúde e publicado no *Diário da República* de 30 de Outubro de 1985.

II — No âmbito dessa relação, a recorrida assumiu o encargo de prestar serviço de enfermagem à recorrente por período igual ao da bolsa concedida.

III — Tal encargo é estabelecido pelo próprio Regulamento e faz parte do próprio acto nascido daquela relação jurídica constituída entre a recorrente e a recorrida, tratando-se de cláusula acessória expressamente determinada pela lei.

IV — Não obstante a recorrente qualificar a relação estabelecida com a recorrida como sendo um contrato administrativo, tal não implica falta de causa de pedir já que esta reside num facto concreto de a recorrida se recusar em prestar serviço de enfermagem num determinado Centro de Saúde por período equivalente ao da bolsa concedida, obrigando-se esta, nos termos do Regulamento, a fixar-se nesse Centro de Saúde.

V — A recorrente não dispõe de outro meio ou instrumento que não seja o meio jurisdicional para fazer valer a pretensão a que se arroga.

VI — A tutela jurisdicional pertence ao contencioso administrativo pela respectiva via de acção, tendo esta a natureza de não especificada.

VII — A sentença recorrida fez errada interpretação e aplicação das normas contidas no Regulamento, bem assim do estatuído nos artigos 664.º do Código de Processo Civil e 72.º e 73.º do CPTA, violando, em consequência, tais normativos legais.»

3 — Também a ora recorrida Hermínia Marinho Pinheiro apresentou alegações, concluindo que:

«1. Nenhuma das conclusões apresentadas pela recorrente merece provimento, não tendo sido violadas quaisquer disposições legais por ela citadas;

2. Pelo que, deve a douta decisão recorrida ser mantida intocada na sua integridade por correcta interpretação das normas, constitucionais, legais e regulamentares invocadas;

3. Pois, o encargo que era imposto à recorrida tem a natureza de cláusula modal;

4. No caso vertente nenhum dispositivo legal permite à recorrente impor coercivamente à recorrida a obrigação de prestar serviço nos termos do compromisso assumido;

5. E a prestação coerciva de trabalho teria a natureza de uma verdadeira pena por implicar a violação do direito à liberdade, constitucionalmente garantido;

6. A recusa da recorrida em exercer funções, após a conclusão de curso e nos termos do Regulamento invocado, apenas determina a ineficácia do acto administrativo, por incumprimento da cláusula modal em referência;

7. Assim, entre recorrente e recorrida não existiu nem existe qualquer relação contratual.»

4 — No seu visto, o Ministério Público (MP) pronunciou-se no sentido de que «o recurso merece provimento».

Isto porque, depois de se reconhecer que é «divergente a jurisprudência deste STA sobre a questão em apreço», «estando em apreciação um acto administrativo de onde emergem direitos e obrigações para os concessionários da bolsa, a Administração não pode executar quer a obrigação de *facere* (a de prestar serviço durante o período de duração da bolsa) porque *memo potest cogi ad factum*, quer a

obrigação pecuniária em que aquela se resolveria por não cumprida, sem o recurso aos tribunais, por via da acção» [«Trata-se de aspecto do acto administrativo em que é não é aplicável o princípio (que não é absoluto) do privilégio da execução prévia» — acrescenta-se no parecer].

5 — Vistos os autos, cumpre decidir.

O M.mo Juiz *a quo* considerou «como assentes, os seguintes factos»:

«1. Em 6 de Janeiro de 1987, Hermínia Marinho Pinheiro requereu, ao Sr. Presidente da comissão instaladora da ARS do Porto, a concessão de bolsa de estudos para a frequência do 2.º ano do Curso de Enfermagem Geral (CGE) (doc. de fl. 38, aqui dado por reproduzido);

2. Hermínia Marinho Pinheiro, em 6 de Janeiro de 1987, declarou que se comprometia a fixar-se, findo o curso, nas zonas mais carenciadas (fl. 9, aqui dada por reproduzida);

3. A bolsa requerida pela Hermínia foi-lhe concedida durante dois anos, com início em Janeiro de 1987;

4. Pela bolsa concedida recebeu a Hermínia Marinho Pinheiro da ARS do Porto a quantia de 287 111$;

5. O CEG que a Hermínia frequentou teve o seu *terminus* em 16 de Dezembro de 1988;

6. A ARS do Porto, em 13 de Janeiro de 1989, enviou à Hermínia Marinho Pinheiro o ofício n.º 1835, em que solicitava a sua apresentação no dia 16 de Janeiro de 1989, pelas 9 horas, no CSA — Rampa Alta (doc. de fl. 10, aqui dado por reproduzido);

7. Este ofício n.º 1835 acabado de referir foi entregue pelo carteiro dos CTT à Hermínia no dia 17 de Janeiro de 1989 (docs. de fls. 25 e 26, aqui dados por reproduzidos);

8. Hermínia Marinho Pinheiro enviou à ARS carta registada de fls. 27, 28 e 29, aqui dada por reproduzida, donde se destaca: «[. . .] que a signatária dirigiu-se ao Centro de Saúde que lhe foi informalmente indicado, para proceder à assinatura do respectivo contrato de trabalho, não lhe tendo sido presente com a alegação de que não existia. Nestes termos, e nos melhores de direito, se considera a requerente liberta do compromisso assumido, como decorre da alínea *d*) do artigo 4.º do Regulamento das Bolsas de Estudo».

Nada mais se dá como apurado na sentença agravada, que passa agora a ser apreciada.

6 — A *questão* versada no presente recurso jurisdicional não é nova, tem sido versada noutros processos em tudo idênticos a este, e acontece até, como regista o MP, que há diferentes orientações jurisprudênciais desta Secção sobre ela.

Fazendo opção pela orientação seguida pelo Acórdão de 29 de Maio de 1991, recurso n.º 29 122, e que já foi perfilhada no Acórdão de 1 de Outubro de 1991, recurso n.º 29 193, o mesmo vai seguir-se muito de perto, transcrevendo-o até em grande parte.

Partiu aquele aresto da consideração de que, «se a aceitação ou compromisso de aceitar colocação em região carenciada, é um requisito de legalidade de acto atributivo de bolsa, cuja ausência implica mera anulabilidade por vício de forma, digo, por vício de violação de lei, a obrigação de exercer funções em município indicado pelas ARS, após a conclusão do curso, conforme aquele compromisso, constitui já um encargo que resulta da prática do acto administrativo». («Esse encargo não tem todavia a natureza de obrigação em sentido

técnico, cujo cumprimento possa ser exigido por via da acção, mas antes de cláusula modal» — acrescenta-se nesse acórdão).

E, sendo «legítima e legal a aposição de cláusulas acessórias no conteúdo do acto administrativo», é lícita a conclusão de que a decisão que atribui a bolsa de estudos à ora recorrida é um acto administrativo, sujeito a cláusula modal.

«Daqui — lê-se no mesmo acórdão — se retiram várias consequências:

a) Sendo acto administrativo, como é, dado o seu carácter executório, compete à Administração, por sua única vontade, modificar as situações jurídicas impondo as suas decisões aos particulares, ainda que coercivamente e, portanto, sem necessidade de sentença judicial;

b) Assim, o cumprimento do dever jurídico que deriva da prática de um acto administrativo terá de ser exigido pela própria Administração através dos meios que a lei põe ao seu dispor;

Por outro lado, nenhum dispositivo legal permite que a Administração imponha coercivamente ao bolseiro a obrigação de prestar serviço nos termos do compromisso por aquele assumido. A prestação coerciva de trabalho traduzir-se-ia na aplicação de verdadeira pena, com violação do direito à liberdade, constitucionalmente garantido.»

E, deste modo, na linha da conclusão do citado aresto, a recusa da ora recorrida em exercer funções após a conclusão do curso, nos termos assumidos ao abrigo do n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento em causa, «apenas determina a ineficácia do acto administrativo, por incumprimento, por parte daquela, da cláusula modal em referência.»

Consequentemente, e da ineficácia do acto de atribuição da bolsa de estudos à ora recorrida resulta a obrigação desta restituir as verbas auferidas, o que lhe poderá ser imposto por acto da recorrente, tomado ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 342/80, de 25 de Agosto, sem prejuízo, como é óbvio, da eventual sua impugnação contenciosa pela ora recorrida.

Sendo isto assim, como não há, portanto, qualquer relação contratual entre a Administração e a ora recorrida, «carece a presente acção de causa de pedir e consequentemente improcede o pedido nela fomentado» (é a conclusão do mesmo Acórdão de 29 de Maio de 1991, a que também se adere).

Aderindo o M.mo Juiz *a quo,* na sua essência, a este entendimento, não merece censura o julgado, com o que improcedem todas as conclusões das alegações da recorrente.

7 — Termos em que, sob invocação dos artigos 205.º e 206.º, acordam em negar provimento ao recurso jurisdicional, confirmando a sentença recorrida.

Sem custas.

Lisboa, 26 de Janeiro de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *José Vicente de Oliveira e Castro — Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* (com a declaração de que votei a conclusão não aderindo porém ao fundamento de que a acção não possui causa de pedir já que, a meu ver, a mesma se encontra devidamente configurada). — Fui presente, *Carlos Manuel Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 26 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Actos regulamentares. Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/92, de 12 de Novembro. Reprivatização da participação pública no capital da SECIL, S. A., e CMP, S. A.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O nosso ordenamento de contencioso administrativo não permite a suspensão judicial de eficácia de diplomas regulamentares nem de actos administrativos autoritários unilaterais emitidas por órgãos da administração central do Estado, que não sejam actos administrativos concretos e individuais.

2 — O meio processual de suspensão de eficácia dos actos preventidos nos artigos 76.º e segs. da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) — Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho —, é impróprio para a obtenção de um tal objectivo.

Recurso n.º 31 530-S, em que são recorrente Maria da Luz Lagos Amaral Cabral e recorridos o Conselho de Ministros e outro. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Dimas de Lacerda.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Maria da Luz Lagos Amaral Cabral, casada, residente na Rua de Maria Ulrich, Diana Park, bloco D, 14, Lisboa, em requerimento autónomo apresentado previamente à petição de recurso requer a suspensão da eficácia da Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/92, publicada no *Diário da República,* 1.ª série, n.º 275, de 27 de Novembro de 1992.

Pediu a notificação como recorrida particular da PARTEST — Participações do Estado (SGPS), S. A., com sede na Avenida do Infante D. Henrique, 1, 1.º, Lisboa e de interessados incertos, que foram citados editalmente, tendo respondido apenas a primeira.

Em síntese, diz a requerente, que era titular de 908 acções da Secil — Companhia Geral de Cal e Cimento, S. A., com sede em Outão, concelho de Setúbal, que vai ser objecto de privatização em conformidade com o regulado na resolução impugnada.

Vai recorrer contenciosamente da referida resolução pedindo a declaração da sua nulidade, por violação da lei e da Constituição, pois entende que a privatização da Secil colhe o seu fundamento legal em normas da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, e do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Fevereiro, inválidas por «usurpação de poder», por violação do direito de propriedade e dos princípios constitucionais da proporcionalidade, da justiça e da igualdade.

A imediata execução da resolução causará prejuízo de difícil reparação para a requerente, pois que feita a privatização nos moldes determinados nela, obrigando os interessados a adquirir com as acções da Secil, S. A., as acções da CMP — Cimentos da Maceira e Pataias, S. A., cujo substrato económico incorpora duas unidades cimenteiras

completamente obsoletas, vai afectar o valor das acções da Secil. A reprivatização da Secil antes de serem atribuídos à requerente e aos demais sócios os títulos de indemnização correspondentes ao justo ressarcimento a que têm direito impedirá o pleno exercício do direito previsto no artigo 24.º da Lei n.º 11/90. Com efeito, devendo a requerente ver o seu património reintegrado em espécie, reintegração concretizável pelo mecanismo previsto no citado artigo 24.º, a reprivatização imediata da Secil inutiliza o direito à mobilização atribuído pela citada norma.

A suspensão não determina grave lesão do interesse público pois que apenas conduzirá a um curto protelamento da reprivatização que sempre se concretizará. Protelamento, aliás, que nas presentes circunstâncias de recessão e grave crise do mercado dos valores mobiliários só seria favorável ao Estado.

Por fim, do processo não resultam fortes indícios de ilegalidade de interposição do recurso.

A entidade requerida não respondeu, mas fê-lo a interessada PARTEST, S. A., alegando, em resumo, na parte que importa, que a requerente pretende equivocadamente assimilar o conceito de justa indemnização a uma reintegração em espécie que seria consequência de um hipotético direito de reversão implícito no artigo 24.º da Lei n.º 11/90, que a lei efectivamente não consagra.

O referido artigo 24.º prevê apenas que os titulares originários da dívida pública decorrente das nacionalizações têm o direito de mobilizar os títulos de indemnização atribuídos para fins de pagamento das operações de reprivatização. Operações de reprivatização de qualquer empresa que não necessariamente aqueles em cujo capital participavam antes da nacionalização.

O objectivo visado pela requerente de reintegração em espécie é ilegal. A reversão das acções das sociedades nacionalizadas está claramente afastada dos processos previstos na lei-quadro das privatizações.

A privatização da Secil não colide com o direito da requerente à justa indemnização devida pela nacionalização das suas acções.

O acto não causa à requerente qualquer prejuízo, como o recurso que a requerente vai interpor é manifestamente ilegal.

Por outro lado, não é exacto que a suspensão não determine grave lesão do interesse público.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público no seu douto parecer diz:

«Pelas razões da resposta da requerida particular o pedido deverá ser indeferido, designadamente por inverificação do requisito positivo da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

Com efeito, o não pagamento que é devido pela justa indemnização (que é devido) pela nacionalização da Secil — como é alegado — não obsta a que a requerente se candidate à aquisição de acções, no âmbito do processo de reprivatização da empresa, impedindo apenas que esta possa mobilizar os títulos da dívida pública decorrente da nacionalização para efeitos de pagamento das ordens de subscrição até ao montante que considera constituir o justo ressarcimento.

Mas, por um lado, o prejuízo daí resultante é pecuniariamente quantificável porquanto a requerente poderá integrar o valor das acções que adquirir mediante pagamento em numerário. E, por outro lado, o prejuízo invocado não constitui uma consequência directa

da resolução do Conselho de Ministros que regulamentou o processo de reprivatização, mas antes da decisão que fixou o montante da indemnização devida pela nacionalização. Sucede que não sendo a requerente da reprivatização proprietária actual da Secil, a alegada descaracterização da empresa decorrente da reprivatização nos moldes em que se encontra prevista, ainda que ocasione um desequilíbrio económico da empresa, com consequente diminuição dos lucros, não afecta a esfera jurídica da requerente, que apenas poderá considerar-se interessada na gestão técnica e financeira da empresa se, por acto voluntário, sujeitando-se ao concurso público da oferta de acções, se constituir como accionista.

Assim, o prejuízo que poderá derivar no plano financeiro e retributivo, do processo de reprivatização, ainda que possa caracterizar-se como irreparável ou de difícil reparação por não ser antecipadamente susceptível de avaliação pecuniária por depender, inclusive, de factores de mercado inteiramente desconhecidos não se repercute na posição jurídica da requerente e não pode por isso justificar o deferimento do pedido de suspensão de eficácia.»

Sem vistos, cumpre decidir.

Os factos apurados e que interessam à decisão do pedido são os seguintes:

1. A requerente foi titular de 908 acções da Secil — Companhia Geral de Cal e Cimento, S. A., com sede em Outão, Setúbal, que foram nacionalizadas.

2. Em 27 de Novembro de 1992 foi publicada no *Diário da República,* 1.ª série-B, n.º 275, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/92, de 12 de Novembro de 1992, cujo texto se dá por integralmente reproduzido.

Conhecendo de direito.

A requerente pede, previamente à interposição do recurso contencioso, a suspensão de eficácia da referida resolução, decorrendo da economia geral da petição que pretende obter a paralisação da eficácia do diploma, *qua tale*, e não de qualquer ou quaisquer actos administrativos individuais e concretos que eventualmente nele se contenham, que, por isso, não destaca de entre as suas várias disposições.

Com efeito, não pode ter outro sentido quer a própria formulação do pedido: «[. . .] suspensão da eficácia da Resolução do Conselho de Ministros [. . .]», nem a enunciação que faz dos efeitos que pretende ver suspensos, que se reconduzem à suspensão da eficácia de todas as operações necessárias à concretização da primeira fase da privatização do capital estadual da Secil — Companhia Geral de Cal e Cimento, S. A., e do da CMP — Cimentos da Maceira e Pataias, S. A., enquanto a requerente não receber a «justa indemnização» devida pela nacionalização das referidas acções.

Sendo assim, a primeira questão que, oficiosamente, há que investigar é de saber da admissibilidade do pedido.

Na verdade, dispondo o artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) — Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, com as alterações da Lei n.º 12/86, de 21 de Maio — que «a suspensão da eficácia do acto recorrido é concedida pelo tribunal [. . .]», logo transparece que, na intenção legislativa, o instituto não serve para obter a suspensão da eficácia de quaisquer outros actos da Administração que não sejam actos administrativos individuais e concretos, suceptíveis de recurso contencioso de anulação.

Isto é, a nossa lei não contempla a possibilidade de suspensão judicial da vigência de quaisquer outras disposições autoritárias e unilaterais cometidas por órgãos da Administração, nomeadamente, as de natureza normativa e genérica.

E não se diga que se trata de lacuna que há que preencher. Trata-se efectivamente de uma proibição querida pelo legislador, como bem se descobre quer pela análise da disciplina processual do instituto da suspensão de eficácia, artigos 76.º e segs. da LPTA, claramente inadequada à suspensão de normas genéricas e regulamentares, quer, sobretudo, do regime e efeitos do instituto da impugnação de normas ou de outras normas emitidas no desempenho da função administrativa na forma de declaração de ilegalidade com força obrigatória geral, regulado nos artigos 66.º e segs. da LPTA e 11.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) — Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril, ratificado com alegações pela Lei n.º 4/86, de 21 de Março. Efectivamente, o regime de eficácia da sentença anulatória que, regra geral, só produz efeitos anulatórios da norma a partir do seu trânsito em julgado é manifestamente incompatível com qualquer ideia de admissão da possibilidade de suspensão judicial da vigência da norma ou normas impugnadas.

Ora, parece fácil concluir que o diploma que a requerente anuncia querer impugnar se apresenta com todas as características de um regulamento de execução, ou, se não, como um diploma contendo apenas disposições genéricas.

Decorre isso, já a sua forma, já de funcionalidade das disposições que contém, já da particular estrutura dessas disposições.

Emitido na forma de «resolução» com seguro esteio no artigo 202.º, alínea *c*), da Constituição da República, e publicado na 1.ª série do *Diário da República* é presuntivamente um diploma que contém disposições genéricas porque, por determinação da lei, só as resoluções desse tipo são publicadas na 1.ª série do jornal oficial (cf. o artigo 1.º da Lei n.º 6783, de 29 de Julho); por outro lado, como consta do seu preâmbulo, a sua emissão, foi não só autorizada, mas expressamente determinada pelos artigos 14.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril e 17.º do Decreto-Lei n.º 246-B/92, de 5 de Novembro, no que respeita à aprovação do caderno de encargos, o que revela a sua funcionalidade meramente serviente das normas daquela lei e desse decreto-lei. Por fim, as disposições que contém são, pela sua estrutura, normas que se destinam a tomar operativas outras normas, são normas que instituem procedimentos que permitem a operacionalidade e efectivação de disposições precedentes, sem destinatários concretos imediatos e sem virtualidade de, por si, modelarem a esfera jurídica das pessoas ou determinarem o destino jurídicos das coisas.

Com efeito, a disposição do n.º 1 da resolução não contém qualquer inovação face ao disposto no artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 246-B/92, de 5 de Novembro, sendo mera reprodução do respectivo comando, a norma do n.º 2 declara simplesmente a aprovação do caderno de encargos, em estrita obediência ao comando do artigo 17.º As disposições dos n.ºs 3 e 15, inclusive, constituem normas procedimentais do disposto nos artigos 10.º a 12.º da Lei n.º 11/90 e 4.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 246-B/92, que se reportam ao direito dos trabalhadores das empresas atingidas pelas reprivatizações, pequenos subscritores e emigrantes a adquirirem acções correspondentes do capital reprivatizado.

Por fim, as duas últimas disposições da resolução integrando os n.º 15 e 16, que se referem directamente aos titulares originários da dívida pública decorrente das nacionalizações e expropriações, são de todo o ponto normas adjectivas reguladoras do exercício do direito à mobilização dos respectivos títulos conferido pelo artigo 14.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, aos titulares originários da dívida pública decorrente das nacionalizações e expropriações, como do simples confronto dos textos das referidas disposições evidentemente resulta.

Rezam eles assim:

«15 — Os titulares originários da dívida pública das nacionalizações e expropriações, no caso de mobilização dos seus títulos de indemnização, deverão juntar às respectivas ordens de compra uma declaração de conformidade com o disposto no artigo 24.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril.

16 — No prazo máximo de 90 dias após a operação, o Ministério das Finanças, através da Junta do Crédito Público, verificará a veracidade das declarações referidas no número anterior e, se apurar o incumprimento do disposto no artigo 24.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, as acções indevidamente atribuídas reverterão para o Estado, caso o adquirinte não proceda imediatamente à sua liquidação em dinheiro, acrescida de um juro moratório à taxa de 2,3 % ao mês.»

O artigo 24.º da Lei n.º 11/90 dispõe:

«Os titulares originários da dívida pública decorrente das nacionalizações e expropriações têm o direito de mobilizar, ao valor nominal, títulos de indemnização para fins de pagamento das operações de reprivatização, relativamente ao valor que por si não tenha sido já mobilizado ou não haja sido chamado a amortização.»

De tudo o exposto resulta que, de acordo com o pedido formulado e a definição e fisionomia do seu objecto, dada pela própria requerente na petição, não pretende esta a suspensão de eficácia de quaisquer actos administrativos concretos e individuais, contidos na resolução, que efectivamente os não contém, mas da Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/92, de 12 de Novembro, publicada na 1.ª série do *Diário da República*, de 27 de Novembro, enquanto diploma regulamentar que, nos termos do artigo 4.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, estabelece «as condições finais e concretas das operações a realizar» no processo de privatização da participação pública nas sociedades Secil — Companhia Geral de Cal e Cimento, S. A., e CMP — Cimentos da Maceira e Pataias, S. A.

Ora, o nosso ordenamento de contencioso administrativo não permite, como se disse, a suspensão judicial de eficácia de diplomas regulamentares nem de actos administrativos autoritários unilaterais emitidas por órgãos da administração central do Estado, que não sejam actos administrativos concretos e individuais. Por isso que o meio processual de suspensão de eficácia dos actos, prevenido nos artigos 76.º e segs. da LPTA — Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho —, seja de todo impróprio para a obtenção de um tal objectivo.

Por tudo o exposto, julgam inadmissível o pedido de suspensão de eficácia formulado pela requerente, que por isso se rejeita.

Custas pela requerente, com taxa de justiça de 20 000$.

Lisboa, 26 de Janeiro de 1993. — *Dimas de Lacerda* (relator) — *Artur Maurício — Costa Aires.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 26 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Exploração de pedreira. Grave lesão do interesse público. Prejuízo de difícil reparação. Área de paisagem protegida.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Não constitui grave lesão do interesse público o adiamento da reconstituição paisagística do local de exploração de uma pedreira dentro da Área de Paisagem Protegida de Sintra-Cascais, pelo tempo considerado necessário — um ano — para que o seu titular proceda tão-só ao corte e venda dos blocos de pedra já extraídos, tendo em consideração que tal pedreira esteve em laboração plena, sem licença, durante 30 anos.

2 — A proibição do corte dos blocos de pedra já extraídos para venda causaria prejuízos de difícil reparação ao titular da pedreira que, para além de ser a única fonte de subsistência, tem compromissos contratuais a satisfazer e não possui meios técnicos e financeiros que lhe permitam transferir para outro local os referidos blocos, assim como não possui outro prédio para o efeito.

Recurso n.º 31 626, em que são recorrente Edite Pardal da Cunha e recorrida a comissão instaladora da Área de Paisagem Protegida de Sintra-Cascais. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. António Samagaio.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Edite Pardal da Cunha, residente na Rua da Moita Velha, vivenda Edite, Magoito, freguesia de São João das Lâmpas, do concelho de Sintra, inconformada com a decisão do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, que lhe indeferiu o pedido de suspensão de eficácia de deliberação da comissão instaladora (CI) da Área de Paisagem Protegida de Sintra-Cascais (APPSC), de 3 de Agosto de 1992, a qual negou autorização para explorar uma sua pedreira e lhe ordenou a remoção para outro local dos blocos aí existentes, da mesma interpôs recurso para este STA.

Alegou, tendo formulado as seguintes conclusões:

«1.ª O acto objecto do presente recurso é recorrível, não existindo fortes indícios de ilegalidade de interposição do recurso, implicando o entendimento contrário uma interpretação do artigo 25.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) que a feriria de inconstitucionalidade material, por violação do disposto nos artigos 20.º e 268.º, n.º 4, da Constituição;

2.ª A aliás a douta sentença recorrida ao considerar como não verificado o requisito negativo da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA violou, por errada interpretação e aplicação, o disposto naquela norma, pelo que deve ser revogada, pois:

a) Não basta que da suspensão resulte lesão para o interesse público, é necessário que essa lesão seja grave;

b) Contrariamente ao entendimento contrário na sentença recorrida nem toda a lesão do interesse público ecológico ou ambiental é grave;

c) A análise do requisito negativo deve ser feita com base nos fundamentos constantes do acto requerido, e não em juízos conclusivos formulados apenas em sede de resposta;

d) A autoridade recorrida na sua resposta não alegou quaisquer factos integrados da previsão da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA;

e) Da matéria de facto dada como provada não consta qualquer facto que permita concluir pela grave lesão do interesse público;

3.ª O artigo 76.º, n.º 1, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho (LPTA), com a intepretação que lhe foi dada na aliás douta sentença recorrida, é inconstitucional por violação do direito à tutela jurisdicional efectiva consagrada nos artigos 20.º e 268.º, n.ºs 4 e 5, da Constituição.»

1 — O Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu douto parecer no sentido de ser negado provimento ao recurso, tanto mais que apenas está em causa o conteúdo positivo do acto impugnado.

2 — Sem vistos, vêm os autos à sessão.

Deu a sentença recorrida como provados os seguintes factos:

A) Em 17 de Janeiro de 1992, a ora requerente apresentou, na Câmara Municipal de Sintra (CMS), com data de 16, dirigido ao respectivo presidente, o requerimento junto a fl. 8 — aqui dado por reproduzido para todos os efeitos —, no qual solicitava autorização, enquanto responsável pela exploração de uma pedreira «para laboração da mesma, declarando que a exploração tem profundidade inferior a 10 m de altura» (fl. 8);

B) Em 7 de Abril de 1992, a requerente entregava, na CMS, com data de 3, o requerimento de fls. 7 e 28-29 — aqui dado por reproduzido para todos os efeitos —, no qual, dirigindo-se ao respectivo presidente, se defendia, como «arguida», no processo de contra-ordenação n.º 10/91 (fls. 7 e 28-29);

C) Em 9 de Junho de 1992, a requerente solicitava ao presidente da CMS, através do requerimento de fl. 9 — aqui dado por reproduzido para todos os efeitos —, o pagamento da coima de 250 000$, em prestações mensais de 10 000$, alegando, face ao seu «orçamento familiar», «dificuldades financeiras» (fl. 9);

D) Com data de 24 de Junho de 1992, o vereador Felício Loureiro, da CMS, subscrevia o ofício n.º 19 081 — junto a fls. 10-11 e aqui dado por reproduzido para todos os efeitos —, comunicando o deferimento do pedido, em 20 prestações mensais de 12 500$ (acrescidas de 171$, a título de custas), a efectuar entre 20 de Junho de 1992 e 30 de Janeiro de 1994 (fls. 10-11).

E) Com data de 7 de Julho de 1992, a ora requerente — através do requerimento de fl. 26-27, aqui dado por reproduzido para todos os efeitos — dirigia-se ao presidente da CI da APPSC, solicitando autorização para, pelo período de um ano, poder cortar os blocos (fls. 26-27);

F) Com data de 10 de Agosto de 1992, a presidente da CI da APPSC — sob a epígrafe «Viabilidade de exploração de pedreira — Magoito» [Edite Pardal Cunha], comunicação de 7 de Julho de 1992 — subscrevia o ofício n.º 862, do teor seguinte:

«A CI da APPSC, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 292/81, de 15 de Outubro, e do despacho n.º 4/87, de 10 de Março, do Sr. Secretário de Estado do Ambiente, deliberou, em reunião de 3 de Agosto, emitir o seguinte parecer:

Serem removidos para outro local os blocos existentes 'soltos', por forma a ser viável a conclusão dos trabalhos.

Concluir-se a exploração e iniciar-se a recuperação paisagística do local, num prazo de 90 dias a contar da data deste ofício.

A presente pretensão atenta com a paisagem natural envolvente, criando descontinuidade estética com essa zona.

Deste modo, em conformidade com o disposto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 292/81, de 15 de Outubro, considera-se de indeferir o pedido [. . .]» fl. 6;

3 — Com base na matéria de facto exposta e no artigo 76.º da LPTA, o M.mo Juiz do TAC de Lisboa indeferiu o pedido de suspensão de eficácia por não se verificar o requisito negativo previsto na alínea *b*) do n.º 1 do citado preceito, ou seja, por a suspensão da eficácia determinar grave lesão do interesse público, embora tenha concluído pela verificação dos dois requisitos constantes das alíneas *a*) e *c*) do n.º 1 do mesmo normativo: a execução do acto causaria provavelmente prejuízo de difícil reparação à requerente, visto determinar a perda de clientela e não ser possível fixar a extensão do prejuízo daí resultante; e não ser possível fixar a extensão do prejuízo daí resultante; e não resultarem fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso, não obstante o acto cuja suspensão se pede vir rotulado de parecer da CI da APPSC, sendo o recurso contencioso a sede própria para a sua análise, por não ser evidente que o mesmo não seja acto definitivo e executório.

4 — Para que seja concedida a suspensão de eficácia do acto recorrido é preciso, nos termos do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, que se verifiquem, cumulativamente, os três requisitos constantes das suas alíneas *a*), *b*) e *c*), ou seja, que a execução do acto cause provavelmente prejuízo de difícil reparação ao requerente, que a suspensão não determine grave lesão do interesse público e que do processo não resultem fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso.

Daí que, a inverificação de um só destes requisitos determine o indeferimento do pedido de suspensão de eficácia.

Sustenta a recorrente — conclusão 3.ª — que o artigo 76.º, n.º 1, alínea *b*), da LPTA, com a interprestação que lhe foi dada pela sentença recorrida, é inconstitucional por violação do direito à tutela jurisdicional efectiva consagrada nos artigos 20.º e 268.º, n.ºs 4 e 5, da lei fundamental.

É, porém, manifesta a improcedência de tal conclusão até porque o referido enunciado não consubstancia qualquer inconstitucionalidade, mas sim erro de julgamento, a ser exacto o que alega a recorrente.

Vejamos, pois.

Começaremos, antes de mais, por precisar o pedido da recorrente ante um acto com várias injunções e um pedido pouco preciso quanto aos seus contornos.

Deliberou a CI da PPSC, em reunião de 3 de Agosto de 1992:

«Ser de indeferir o pedido de autorização para a exploração da pedreira da ora recorrente (fls. 8 e 6 dos autos).

Serem removidos para outro local os blocos existentes 'soltos' por forma a ser viável a conclusão dos trabalhos.

Concluir-se a exploração e iniciar-se a recuperação paisagística do local num prazo de 90 dias a contar da data do ofício-notificação.»

Infere-se da petição que a requerente, depois de alegar ter já suspendido a sua actividade de extracção da pedra, impetrou ao tribunal que suspendesse a eficácia de tal acto na parte que «ordenou a remoção para outro local dos blocos existentes 'soltos'», no prazo de 90 dias, pois a sua execução causar-lhe-ia prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação, uma vez que não «dispõe de meios técnicos para assegurar o transporte dos blocos do prédio em causa, para qualquer outro local», nem de outro local para depósito dos referidos blocos; e que não possuía meios financeiros que lhe permitissem arrendar um prédio para o efeito e pagar o transporte de tais blocos de pedra.

Indefere-se ainda da petição que a requerente pediu também ao tribunal que decretasse a suspensão de eficácia da deliberação em causa na parte em que a mesma impossibilita a ora recorrente de continuar a proceder ao corte dos blocos de pedra já extraídos, o que lhe acarretaria a paralisação da sua actividade, colocando-a, assim, na total impossibilidade de cumprir os compromissos já assumidos, com a consequente assunção da responsabilidade daí resultante, bem como a perda da clientela.

A decisão recorrida concluiu que, efectivamente, da suspensão da eficácia do acto recorrido resultaria grave lesão do interesse público, face ao «impacte ambiental» nos planos visual, do ruído e das poeiras, que para a «área de paisagem protegida», em que se situa a pedreira, adviria da continuação da exploração desta.

Simplesmente, e embora a pedreira se situe, em conformidade com o disposto no Decreto-Lei n.º 292/81, de 15 de Outubro, na Reserva Natural Parcial do Litoral de Sintra-Cascais, dentro da APPSC, o certo é que, já não se trata de explorar a pedreira, mas tão-só de permitir à recorrente que corte e venda os blocos de pedra já existentes, que a lesão do interesse público reside, essencialmente, no caso vertente, no prolongamento de uma situação pré-existente na medida em que a reconstituição do local seja excessivamente deferida no tempo, e considerando, como se alcança da resposta da autoridade recorrida, que a requerente pode proceder ao corte da referida pedra durante 90 dias para a remover daí, que a pedreira está a ser explorada há cerca de 30 anos, que tal situação foi detectada quando a ora recorrente pretendia obter o seu licenciamento, que se trata de uma pequena exploração levada a cabo pelo seu marido, que por vezes é auxiliado por dois homens com idade superior a 70 anos, já reformados, que é a única fonte de rendimento do casal, que este não tem meios técnicos nem financeiros para assegurar o transporte dos blocos de pedra para outro local, nem dispondo de outro prédio para proceder ao seu depósito, como aquela alegou e não foi contestado, a não reconstituição paisagística do local por um ano, contado da notificação deste aresto, tempo considerado suficiente para a recorrente cortar, satisfazer os seus compromissos contratuais e dar o destino adequado aos blocos de pedra solta, não causara grave lesão do interesse público.

Por outro lado, e como se acentua na sentença recorrida, citando Marcello Caetano, da execução do acto resultaria, provavelmente, prejuízos de difícil reparação para a recorrente na medida em que determinaria a perda da sua clientela, visto não ser possível fixar precisamente a extensão do prejuízo que provém da privação de rendimentos eminentemente variáveis.

É esta, também, a jurisprudência deste STA, segundo a qual a suspensão de eficácia de actos que tenham por objecto a inibição

de actividade comercial ou industrial causa provavelmente prejuízo de difícil reparação ao requerente — cf., a título de exemplo, os Acórdãos de 14 de Janeiro de 1986 e de 7 de Março de 1989, proferidos, respectivamente, nos processos n.os 23 313-A e 26 801.

Sem dúvida que a proibição do corte e venda dos blocos de pedra existentes causará, normalmente, face ao já exposto, prejuízos de difícil reparação à recorrente.

Nem se diga, como sustenta o Ex.mo Magistrado do Ministério Público, que o que está em causa é tão-só o conteúdo positivo do acto, ou seja, a imposição da retirada dos blocos de pedra para outro local, e não também a parte negativa do mesmo (imposição da cessação da actividade da pedreira), o que consubstanciaria um acto de conteúdo negativo, insusceptível, portanto, de ser deferido o respectivo pedido de suspensão de eficácia.

É que, na base da insusceptibilidade do deferimento do pedido de suspensão de eficácia de um acto de conteúdo negativo está a circunstância de ele, deferimento, deixar inalterada a situação jurídica do interessado.

Mas isto só é exacto quando se pretenda obter licenciamento para início de laboração de uma actividade e não, como é o caso, quando se impõe a sua cessação, ainda que limitada ao aspecto referido (corte e venda da pedra), pois o que está em causa são os prejuízos de difícil reparação que da execução do acto podem advir para o interessado.

Assim, verificando-se os requisitos das alíneas *a*) e *b*) do artigo 76.º da LPTA, embora este último no condicionalismo descrito, e porque igualmente se verifica o da alínea *c*) do mesmo preceito, pois como decidiu a sentença recorrida e ninguém questionou, dos autos não resultam fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso, acordam em revogar a sentença recorrida e em definir o pedido de suspensão de eficácia mas apenas por um ano, nos termos expostos.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 26 de Janeiro de 1993. — *António Fernando Samagaio* (relator) — *Farinha Ribeiras — Ferreira de Almeida.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 26 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Resposta. Parecer do Ministério Público. Junção de documentos. Notificação. Princípio do contraditório. Nulidade processual. Arguição de nulidade. Prazo. Tribunal Administrativo de Macau. Competência. Grave lesão do interesse público. Nulidade de acórdão. Falta de fundamentação. Litigância de má fé.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Em processo de suspensão de eficácia, não viola o princípio do contraditório a falta de notificação do requerente

da resposta da entidade requerida e do parecer do Ministério Público.

2 — Se, posteriormente à resposta e ao parecer do Ministério Público, foram juntos documentos ao processo, deve essa junção ser notificada ao requerente.

3 — Se os referidos documentos não influíram na decisão da causa, a omissão da sua notificação não gera nulidade.

4 — De todo o modo, a constituir nulidade, ela teria que ser arguida no prazo de cinco dias, a partir da notificação do acórdão que indeferiu o pedido de suspensão de eficácia.

5 — O Tribunal Administrativo de Macau é competente para conhecer de pedido de suspensão de eficácia de acto administrativo do director dos serviços de solos e transportes.

6 — A competência jurisdicional afere-se pelos termos do pedido e, se este expressamente se dirigia a acto da referida entidade e o tribunal apenas se pronunciou sobre esse mesmo acto, não se verifica a incompetência do Tribunal Administrativo de Macau.

7 — Causa grave lesão do interesse público a suspensão de eficácia de despacho que intima a desocupação de determinado terreno com vista à construção de arruamentos de uma rede viária que visa melhorar e descongestionar as entradas e saídas de Macau, obra que, paralisada com o decretamento da suspensão, ficaria comprometida e onerada.

8 — Não é nula a decisão judicial que expressa o seu fundamento, embora não explicite a justificação desse fundamento.

9 — A hipotética inviabilidade do recurso não constitui fundamento para a condenação do requerente da suspensão de eficácia do acto recorrido ou a recorrer, como litigante de má fé.

Recurso n.º 31 638, em que são recorrente Lo Iok San e o Ministério Público e recorrido o director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Artur Maurício.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Lo Iok San, com os sinais dos autos, recorre do acórdão do Tribunal Administrativo de Macau (TAM) que indeferiu o pedido de suspensão de eficácia do(s) despacho(s) do director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (SSOPT) do Governo de Macau, que intimaram o recorrente à desocupação do terreno onde se encontra instalada a vacaria I Son, pedindo que aquele aresto seja declarado nulo e de nenhum efeito.

Do mesmo acórdão recorre, subordinadamente, o Ministério Público (MP), na parte em que aquele não condenou o requerente Lo Iok San como litigante de má fé.

Nas suas alegações, concluiu o recorrente Lo Iok San:

«1 — Do encerramento da vacaria do ora (recorrente) resulta prejuízo de muito difícil, se não impossível, reparação para o recorrente.

2 — Ao recorrente, porque titular de um direito devidamente titulado pela Administração do Território de 30 anos, é ilícita a interposição do recurso.

3 — A não execução do acto em nada afecta o interesse público, nem causa prejuízos à Administração do Território.

4 — O TAM é incompetente para decidir de mérito sobre o pedido de suspensão de executoriedade do acto administrativo em causa.

5 — O ora recorrente deveria ter sido notificado da resposta dos SSOPT, do parecer do procurador da República e dos documentos juntos aos autos.

6 — O acórdão recorrido é ilegal.

7 — Ao decidir de mérito e ao proferir a decisão ora recorrida o tribunal *a quo* violou os artigos 526.º e segs. do Código de Processo Civil (CPC), 39.º e segs. do Decreto-Lei n.º 23/85, de 23 de Março, 19.º do Estatuto Orgânico de Macau (EOM), com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 13/90, de 10 de Maio, e demais legislação aplicável.»

Contra-alegou o MP, sustentando a legalidade do acórdão impugnado mas suscitando a questão prévia de não ter o recurso jurisdicional qualquer efeito útil.

Tal carência de efeito útil resultaria do facto de o recorrente ter apresentado neste STA pedido de suspensão de eficácia do acto que teria determinado a desocupação do terreno em causa, traduzindo-se essa conduta no reconhecimento da falta de definitividade e executoriedade do(s) despacho(s) que constituem o objecto do pedido a que se reportam os presentes autos.

No recurso subordinado, o MP concluiu:

«1 — O douto acórdão de fls. 59-63 v.º limita-se a afirmar que a litigância do requerente não reveste a forma dolosa, merecedora de condenação por má fé, sem todavia aduzir a mínima fundamentação de facto a esse propósito.

2 — Como o próprio Lo Iok San reconhece, no requerimento de que se encontra fotocópia a fls. 9-10, o mesmo 'não se opõe à desocupação do terreno em apreço', nem pode validamente fazê-lo, tendo agido, ao formular o pedido de suspensão, única e exclusivamente como forma e com o intuito de pressionar a Administração, para que esta lhe faculte um local alternativo para instalar a vacaria ou, no mínimo, para esticar a corda da indemnização que lhe foi proposta.

3 — Tendo deduzido pretensão cuja falta de fundamentação não ignorava e, para além disso, alterado conscientemente a verdade dos factos, estamos perante um caso de lide dolosa e não meramente temerária ou ousada, devendo o requerente ser condenado como litigante de má fé.

4 — O douto acórdão recorrido violou, na parte a que se reporta o presente recurso subordinado, o disposto nos artigos 668.º, n.º 1, alínea *b*), e 456.º, n.os 1 e 2, do CPC, aplicáveis por força do artigo 1.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), motivo por que, nessa parte, deverá ser revogado e substituído por outro que condene o requerente como litigante de má fé.

Contra-alegou o aqui recorrido Lo Iok San, sustentando a improcedência do recurso subordinado.

Independentemente de vistos vêm os autos à conferência para decidir.

O acórdão impugnado deu como assente, documentalmente, a seguinte matéria de facto:

A) Em 26 de Outubro de 1964, Lo Iok San requereu ao presidente da Comissão de Terras autorização para ocupar, temporariamente

e pelo prazo de um ano, o talhão de terreno com a área de 451,50 m^2, a fim de nele mandar constituir as instalações da sua vacaria, oferecendo a renda de 10 avos por m^2.

B) Após prévio parecer de 6 de Novembro de 1964, foi ao requerente Lo Iok San concedida a licença para ocupação temporária de terrenos n.º 121, em 10 de Dezembro de 1964.

C) Nos termos desta licença e conforme parecer prévio de que foi notificado em 4 de Dezembro de 1964, o requerente ficou obrigado a abandonar o terreno livre e completamente desembaraçado, quando a isso fosse intimado, no prazo de um mês, contado dessa intimação, sem direito a qualquer indemnização, a não ser ao reembolso da importância da licença quando devido, nos termos do artigo 77.º do Regulamento, aprovado pelo Diploma Legislativo n.º 651, de 3 de Fevereiro de 1940.

D) De acordo com o impresso da licença «esta ocupação de carácter temporário e provisório não dá direito à posse do terreno para que possa ser alegada em juízo ou fora dele».

E) Em 17 de Julho de 1992, pelo ofício de fl. 55, foi o requerente intimado a desocupar, até 31 de Agosto de 1992, o terreno em causa, local onde funciona a vacaria I Son, sob pena de demolição da barraca por conta do ocupante e sem qualquer indemnização, indemnização essa fixada em MOP$353 252,00 se a desocupação se verificasse no prazo estabelecido.

F) Em 19 de Agosto de 1992, foi o requerente informado que não era possível prorrogar o prazo para a desocupação da vacaria, desocupação extremamente urgente e que não havia terrenos alternativos disponíveis.

G) Em 16 de Setembro de 1992, mantendo a urgência da desocupação e outras razões, a direcção dos SSOPT autorizou, a título excepcional, a prorrogação da desocupação até 16 de Setembro de 1992.

H) O requerente dirigiu ao Governador as duas exposições de fls. 9-10, onde pretende lhes seja facultado um local para colocar as cerca de 60 vacas e reconhece que o Território pretende desenvolver a zona da cidade onde se acha instalada a vacaria.

Embora sem prova documental, o acórdão recorrido «aceitou» ainda que o requerente abastece as suas três leitarias com leite de vacaria despejanda e que a direcção dos SSOPT tem planeado para o local a 2.ª fase dos arruamentos de ligação às Portas do Cerro, plano viário que se não se puder iniciar dentro dos prazos implica «paragem do empreiteiro com os inerentes arruamentos do curso da obra».

Com base nesta matéria de facto, o acórdão em apreço indeferiu o pedido de suspensão de eficácia apresentado por Lo Iok San.

Não obstante reconhecer que bastaria a não verificação de um dos requisitos exigidos pelo artigo 76.º, n.º 1, da LPTA para tal indeferimento, o acórdão, apreciando todos eles, decide que, no caso, nenhum se verifica.

Começando por conhecer o recurso interposto por Lo Iok San:

Como acima se relatou, o Ex.mo Magistrado recorrido suscitou, em contra-alegações, a questão de o recurso jurisdicional não ter qualquer efeito útil por o recorrente ter aceite que o acto em causa no incidente não ser definitivo e executório.

Essa aceitação resultaria do facto de o recorrente, posteriormente à decisão de 1.ª instância, ter apresentado no STA pedido de suspensão

de eficácia de despacho do Secretário Adjunto para os Transportes e Obras Públicas que seria — este sim — o acto recorrível.

Certo é, porém, que o recorrente impugna nas suas alegações o julgado relativamente a todos os requisitos previstos no artigo 76.º, n.º 1, da LPTA, incluindo assim o que consta da alínea *c*) deste preceito — precisamente o que estaria em causa se o acto imputado ao director dos SSOPT não fosse recorrível.

Não há, deste modo, qualquer conformação (ou aceitação) por parte do recorrente.

O facto de ter apresentado novo pedido de suspensão de eficácia, agora no STA e quanto a despacho do Secretário Adjunto para os Transportes e Obras Públicas, pode justificar-se em termos de mera cautela, de modo a cobrir todas as hipóteses de entendimento sobre a recorribilidade dos actos que concernem à matéria da intimação de desocupação do terreno.

Improcede, pois, a alegada questão prévia.

Começa o recorrente por arguir a nulidade do acórdão impugnado.

Consistiria a nulidade no facto de o recorrente não ter sido notificado da resposta da entidade requerida e do parecer do MP, bem como dos documentos por este juntos a fls. 40-44.

Não tem razão.

Parte-se, para o demonstrar, de um aspecto significativo da alegação do recorrente: não é mencionado qualquer preceito legal que imponha a diligência processual pretensamente omitida.

Na verdade, regulada a tramitação processual do pedido de suspensão de eficácia de actos administrativos no artigo 78.º da LPTA, em nenhum comando deste preceito se estabelece a pretendida exigência de notificação ao requerente da resposta da entidade requerida e do parecer do MP.

Com efeito, nos termos do n.º 4 daquele artigo 78.º, juntas as respostas, ou decorrido o respectivo prazo, o processo vai com vista ao MP, por dois dias, e, «seguidamente», é concluso ao juiz para decisão ou ao relator para o submeter a julgamento.

A posição assumida pelo recorrente poderia, porém, compreender-se como invocação de um princípio geral de processo civil aplicável ao contencioso administrativo.

Mas se não se duvida que o princípio do contraditório, expressamente previsto no artigo 3.º do CPC e decorrente dos princípios da igualdade das partes e da igualdade perante a lei (cf. Castro Mendes, *Direito Processual Civil,* I, p. 224, *Lições 1978-1979*, ed. AAFDL) é aplicável a qualquer tipo de processo contencioso, certo é, porém, que se não vê, que a pretendida notificação da resposta da entidade requerida e do parecer do MP se possa justificar como imposição daquele princípio.

Na verdade, se o princípio se traduz na exigência de facultar a uma parte a oportunidade de se pronunciar sobre uma pretensão que contra ela é deduzida pela outra parte, o que ele, no caso, impõe e se satisfaz com o disposto no artigo 78.º, n.º 2, da LPTA é que se permita à entidade requerida responder ao pedido de suspensão de eficácia.

Quem deduz a pretensão é o requerente da providência, pelo que o contraditório se basta com a oportunidade de defesa por parte daqueles que praticou um acto que, gozando do privilégio de execução prévia, terá a sua eficácia suspensa com o deferimento do pedido.

O que a resposta da entidade requerida expressa é, no caso, apenas a oposição a tal deferimento, contrapondo razões ou argumentos aos fundamentos do pedido que «contra» o autor do acto o requerente deduziu.

Se, naquela resposta, se levantassem questões prévias, ou se deduzissem excepções ainda se compreenderia (o que não significa aceitação da tese) a defesa de uma oportunidade de contradição por parte do requerente e que seria proporcionada pela pretendida notificação.

Mas a questão é aqui puramente académica já que a resposta se reporta apenas aos requisitos que o artigo 76.º, n.º 1, da LPTA impõe para o deferimento do pedido e mais nada.

No que respeita à notificação do parecer do MP, a alegação é ainda — e se possível — menos justificada.

Na verdade, o parecer do MP ditado por critérios de estrita legalidade, não consubstancia qualquer pedido ou pretensão formulados contra o requerente de que este tenha que se defender.

Cumprida a dialéctica entre o requerente e entidade requerida (e requeridos particulares) ele é tão-só a expressão da opinião de um verdadeiro órgão de justiça — que é o MP — sobre o sentido da decisão a proferir.

A circunstância de ele ser — como no caso — contrário ao deferimento do pedido não o transforma em pedido contra o requerente; de outro modo, infindável seria a sucessão de articulados, como a «lógica» da argumentação do recorrente parece impor.

Já no que respeita à notificação dos documentos juntos pelo MP, por força do despacho de fl. 34, só a consideração da especial natureza do meio processual em causa, em particular no que concerne à sua celeridade, poderia determinar o afastamento da regra contida no artigo 539.º (ou 526.º) do CPC.

Entende-se, contudo, na esteira do que este STA decidiu já no Acórdão de 8 de Maio de 1990, processo n.º 28 193, que a celeridade processual que o legislador pretendeu imprimir ao incidente não justifica que os valores subjacentes ao princípio do contraditório sejam postergados.

Terá sido, assim, omitida uma formalidade legal, o que, nos termos do artigo 201.º, n.º 1, do CPC, só produziria nulidade desde que a lei o declarasse ou pudesse influir no exame ou na decisão da causa.

Ora, atendendo aos documentos que foram juntos a fls. 41, a 44, a verdade que eles não eram susceptíveis de influir na decisão da causa e, na realidade, só aparentemente influíram nessa decisão.

É que todos esses documentos respeitam à licença de ocupação do terreno onde está instalada a vacaria I Son, nada tendo a ver com o preenchimento dos requisitos da suspensão de eficácia do acto que intimou o recorrente à desocupação do mesmo terreno.

Úteis serão para conhecer da legalidade da intimação, mas, como é sabido, tal não é matéria de que deva ser apreciada no presente incidente, onde se terá que presumir a conformidade legal daquele acto.

E se se disse que, de facto, eles aparentemente — mas só aparentemente — influíram na decisão recorrida, é porque nesta se não deu como provado o requisito previsto na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA com fundamento em que, nos termos da licença de ocupação, o recorrente «não tem qualquer direito a defender no recurso».

Tratou-se, porém, de um fundamento do indeferimento do pedido «superabundante», pois que sempre bastaria para a decisão a não verificação de um dos três requisitos estabelecidos no citado artigo 76.º, n.º 1, e já o aresto dera como não verificados, quer o da alínea *a*) quer o da alínea *b*) do mesmo preceito.

De todo o modo, a nulidade teria que ser arguida no prazo de cinco dias (artigos 153.º e 205.º, n.º 1, ambos do CPC).

Este prazo contava-se, no caso, a partir da notificação do acórdão, momento em que o recorrente tomou ou deveria ter tomado conhecimento da aludida omissão (citado artigo 205.º, n.º 1) e, como nulidade do processo, era de arguir perante o tribunal *a quo*.

Mas a nada disto o recorrente deu cumprimento, pelo que, a existir nulidade, ela sempre estaria sanada.

Alega depois o recorrente que o tribunal *a quo* se deveria considerar incompetente.

Isto porque o tribunal tomara conhecimento que a intimação da desocupação fora, de facto, ordenada pelo Secretário Adjunto para os Transportes e Obras Públicas e não pelo director dos SSOPT; e sendo o STA o tribunal competente para conhecer do incidente de suspensão de eficácia de actos dos secretários adjuntos (artigos 19.º, n.º 5, do Estatuto Orgânico de Macau e 77.º da LPTA), incompetente seria o TAM.

É manifesto o equívoco do recorrente.

Na verdade, a alegação só poderia proceder se o requerente tivesse pedido a suspensão de eficácia do acto do Secretário Adjunto e o tribunal *a quo* se tivesse pronunciado sobre esse mesmo pedido.

Não foi, porém, o que sucedeu.

Mal ou bem — o que agora não interessa — o recorrente pediu a suspensão de eficácia de despacho ou despachos que imputou ao aludido director dos SSOPT e nada no acórdão recorrido revela que este tenha conhecido dos requisitos previstos no artigo 76.º, n.º 1, da LPTA, tomando em consideração aquele acto do Secretário Adjunto.

Desde o pedido até à decisão recorrida, a relação jurídica-processual manteve-se inalterada, tendo como partes o requerente e o director dos SSOPT e como objecto despacho ou despachos desta entidade, tudo conforme — como todavia — aos termos em que o pedido foi formulado pelo recorrente.

E aferindo-se a competência do tribunal pelos termos desse pedido e não daquele que porventura devesse ser formulado, manifesto é que o tribunal *a quo* não incorreu na alegada incompetência.

O recorrente impugna depois o decidido relativamente a todos os requisitos exigidos pelo artigo 76.º, n.º 1, da LPTA e que o acórdão recorrido não julgou preenchidos.

Dado que se deixou dito quanto à suficiência da não verificação de um desses requisitos para que o pedido de suspensão seja indeferido e porque o julgador se deve abster de actos inúteis, bastará agora a confirmação do decidido quanto a qualquer um dos mesmos requisitos para que a sorte do recurso fique traçada.

Ora, resulta dos autos, sem margem para quaisquer dúvidas, que a pretendida suspensão causaria grave lesão do interesse público.

Com efeito, está cabalmente demonstrado que a desocupação do terreno onde o recorrente tem instalada a sua vacaria visa libertar as áreas de trabalho de uma denominada 2.ª fase da rede viária das Portas do Cerco.

A execução desta empreitada que visa descongestionar a área que circunda as Portas do Cerco e melhorar as entradas e saídas de Macau impõe essa e outras desocupações semelhantes.

Trata-se de obras que estão já em curso e que seriam gravemente comprometidas e oneradas se ficassem suspensas as desocupações decretadas.

É por outro lado de presumir o interesse público do empreendimento com evidentes vantagens para o tráfego do Território de Macau.

Nesta conformidade a suspensão de eficácia da ordem de desocupação determinaria grave lesão do interesse público concretamente em jogo o que, contrariamente ao alegado, não aconteceria só com a «eternização da permanência da vacaria no terreno em causa».

Por outro lado, nada impede o tribunal de assim concluir se a conclusão resultar de suficientes indícios revelados nos autos, sendo, para este efeito, de todo irrelevante que a notificação feita ao recorrente não tenha dado a conhecer a razão que determinou a intimação de desocupação.

Bem decidiu, pois, o acórdão recorrido não dando como verificado o requisito previsto no artigo 76.º, n.º 1, alínea *b*), da LPTA.

Pelo exposto e dando como prejudicado — pelas razões já apontadas — o conhecimento da impugnação do decidido quanto aos restantes requisitos, decide-se negar provimento ao recurso interposto pelo recorrente particular.

Recurso do Ex.mo Magistrado do Ministério Público:

Começa o recorrente por arguir a nulidade do acórdão por falta de fundamentação, na parte em que não condena o requerente como litigante de má fé.

Nesta parte, o acórdão em apreço limita-se a afirmar que a litigância não reveste a forma dolosa merecedora de condenação por má fé.

Ora, se é de reconhecer como parcimoniosa a fundamentação desta decisão, não deixa de se reconhecer que ela existe.

Na verdade, aceite pacificamente que o dolo é requisito necessário da condenação como litigante de má fé, a absolvição é no caso justificada ou fundamentada pela falta desse requisito.

E dizer que não há dolo significa que na conduta processual do requerente se não reconhece a consciência da falta de razão.

O que sucede é que o acórdão não especifica as razões por que chegou a tal convicção; por outras palavras, o que falta é a justificação do fundamento da decisão.

Mas só integra a nulidade prevista no artigo 668.º, n.º 1, do CPC a falta absoluta de fundamentação e não já a que, no caso, se aponta ao acórdão recorrido.

Improcede, pois, a arguida nulidade.

A impugnação dirige-se, depois, contra o trecho do acórdão de fls. 59 e segs. que não condenou o requerente Lo Iok San como litigante de má fé, assim contrariando o parecer emitido pelo MP a fl. 32.

Entendera, com efeito, o magistrado recorrente que o requerente Lo Iok San alterava conscientemente a verdade dos factos e deduzia pretensão cuja falta de fundamentação não ignorava.

O acórdão recorrido não sufragou esta posição, com o fundamento já referido de que a litigância do requerente não revestia a forma dolosa.

No que concerne à pretensa alteração da verdade dos factos, alega o recorrente que o referido Lo Iok San sabia que a desocupação a que fora intimado resultava da necessidade do terreno ocupado para proceder às obras da 2.ª fase da rede viária das Portas do Cerco, contrariamente ao que dizia nos n.os 18, 19, 23 e 31 do requerimento inicial.

E era o próprio requerente que revelava esse conhecimento nos documentos que juntara com o requerimento inicial: requerimentos dirigidos ao Governador de Macau em que o requerente alegava que «não pretende obstar ao desenvolvimento de Macau e ao progresso do Território» e manifestava a pretensão de lhes ser facultado um terreno onde pudesse instalar a sua vacaria e ainda uma página no jornal *O Comercio de Macau* que inseria uma reportagem sobre a intimação em causa e onde se aludia às referidas obras.

Por outro lado, nas conversas que o requerente tivera com os serviços, certamente que lhe fora transmitida o motivo da pretendida desocupação.

Ora, não resulta dos autos com a necessária concludência (a dúvida deve aqui beneficiar o litigante) que o requerente tivesse o conhecimento que o Ex.mo Magistrado recorrente lhe atribui.

Na verdade, a citada afirmação de o requerente não querer obstar ao desenvolvimento de Macau e ao progresso do Território não significa necessariamente o conhecimento do fim concreto visado com a desocupação.

Admite-se que o requerente tivesse um conhecimento vago e difuso de que a medida não era um acto gratuito ou de mero capricho da Administração — isso mesmo seria de presumir na consideração dos tipos de interesses que a Administração prossegue.

Mas a alusão ao progresso e desenvolvimento do Território poderá até estar ligada ao facto de se pretender acabar com situações inconvenientes no âmbito de um planeamento urbanístico adequado, sem que a desocupação se seguisse imperativamente a execução de obras.

A verdade é que nos ofícios que são dirigidos ao requerente (fls. 11 e 13) nada se diz sobre o que se pretende com a desocupação, invocada apenas a sua urgência.

É até de salientar que, no segundo daqueles ofícios, a única justificação dada se reporta às condições sanitárias da vacaria e ao cancelamento da licença de exploração desde 1991, o que seria susceptível de ser entendido como motivo da intimação de desocupação.

Por outro lado, a disponibilidade manifestada pelo requerente de aceitar outro terreno nada tem a ver com o alegado conhecimento das obras planeadas para o local, significando apenas que o requerente pretendia essencialmente não se ver obrigado a cessar exploração pecuniária que há longos anos vinha mantendo.

Também de mera conjectura não passa, sem qualquer suporte documental, a afirmação de que, nas reuniões havidas com o director das Obras Públicas o requerente foi informado da necessidade do terreno ocupado para a execução de arruamentos.

Por último, a reportagem de jornal não é documento de absoluta fiabilidade quanto aos factos que noticia, pelo que dela se não pode extrair o alegado conhecimento por parte do requerente.

No que concerne ao conhecimento da falta de fundamentação da pretensão deduzida, é manifesto o equívoco do recorrente quando

assenta a sua alegação na precaridade da ocupação do terreno por parte do requerente.

Tal respeita à legalidade do acto de intimação que será conhecida no pertinente recurso.

Considerações sobre a maior ou menor viabilidade do recurso não devem intervir no incidente de suspensão de eficácia.

E isto não só no que respeita ao julgamento sobre a verificação dos requisitos impostos pelo artigo 76.º, n.º 1, da LPTA, como também na sede em que o recorrente quer fazer relevar essas considerações.

É que afirmar-se a temeridade do pedido com fundamento na viabilidade do recurso traduzir-se-ia sempre num julgamento antecipado e fora da sua sede própria da legalidade do acto em causa.

Em suma, pois, os autos não permitem julgar que o requerente alterou conscientemente a verdade dos factos ou deduziu pretensão cuja falta de fundamentação não ignorava.

E, sendo assim, não havia fundamento para condenar o requerente como litigante de má fé nos termos do artigo 456.º, n.os 1 e 2, do CPC, como bem se decidiu no acórdão recorrido.

Pelo exposto e com conclusão, acordam em negar provimento aos recursos, independentemente e subordinado, confirmando o aresto impugnado.

Custas pelo recorrente Lo Iok San, com taxa de justiça de 20 000$ e procuradoria de 10 000$.

Lisboa, 26 de Janeiro de 1993. — *Artur Joaquim Faria Maurício* (relator) — *João Vaz Rebordão — Rui Manuel Pinheiro Moreira.*

Acórdão de 27 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Aposentação. Agentes da antiga administração ultramarina.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Os funcionários e agentes da antiga administração ultramarina que não tenham sido integrados no quadro geral de adidos ou noutro quadro da administração pública, a título permanente, podem requerer a pensão de aposentação, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 362/78, na redacção do, 1.º do Decreto-Lei n.º 23/80, desde que contem cinco anos de serviço e hajam efectuado descontos para aquele efeito.

2 — A tanto não obsta o exercício de funções na administração pública por algum tempo e a título provisório ou eventual.

Recurso n.º 25 618, em que são recorrente a Caixa Nacional de Previdência e recorrido António da Silva Freitas Loureiro de Lemos. Relator, Ex.mo Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

António da Silva Freitas Loureiro de Lemos, residente na Rua da Marinha, 11, 1.º, em Faro, recorreu para o Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa da deliberação da Caixa Geral de Depósitos (CGD), Caixa Nacional de Previdência (CNP), de 22 de Outubro de 1984, que indeferiu o pedido de aposentação que formulara ao abrigo do Decreto-Lei n.º 23/80, de 29 de Fevereiro.

Invocou o vício de violação de lei.

A entidade recorrida respondeu defendendo a legalidade do acto.

As partes alegaram, mantendo as posições.

O magistrado do Ministério Público pronunciou-se pelo não provimento do recurso.

O Sr. Juiz deu provimento ao recurso e anulou o acto impugnado.

Desta decisão recorreu o órgão directivo da CNP, que alegou e formulou as seguintes conclusões:

1.ª A faculdade de aposentação prevista no Decreto-Lei n.º 362/78, de 28 de Novembro e legislação subsequente (Decreto-Lei n.º 23/80, de 29 de Fevereiro e Decreto-Lei n.º 118/81, de 18 de Maio) não abrange os ex-funcionários e agentes da administração ultramarina que, depois de exercerem funções públicas na administração ultramarina, tenham exercido cargos na administração pública «metropolitana», com direito na inscrição na Caixa Geral de Aposentações (CGA).

2.ª Na verdade, devem os preceitos de tal diploma, designadamente o seu artigo 1.º, n.º 1, ser interpretados nesse sentido, uma vez que resulta da razão de ser do diploma que a medida nele consagrada apenas visou garantir o direito (em abstracto) à aposentação, em relação àqueles que, por efeito da descolonização, ficaram sem qualquer protecção em matéria de previdência; o que não foi o caso daqueles que foram posteriormente inscritos na CGA, pelo novo cargo exercido na administração pública *post*-descolonização, que, por isso, ficaram abrangidos, como qualquer subscritor ou ex-subscrito da CGA, pelo regime de aposentações do funcionalismo público metropolitano (Estatuto da Aposentação).

3.ª Assim, tendo o recorrente no tribunal *a quo* exercido posteriormente funções docentes no ensino oficial, e tendo sido subscritor da CGA pelos cargos exercidos, não lhe assistia o direito de ser aposentado pelo último cargo exercido na administração pública ultramarina, ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 362/78 e legislação complementar.

4.ª Decidindo em contrário, a sentença recorrida violou o disposto no Decreto-Lei n.º 362/78, nomeadamente o n.º 1 do seu artigo 1.º, pelo que, com esse fundamento, deve ser revogada.

O interessado contra-alegou pugnando pela confirmação do julgado.

O Sr. Procurador-Geral-Adjunto neste Supremo Tribunal emitiu o seguinte parecer:

«A meu ver o recurso merece provimento.

O Decreto-Lei n.º 362/78, de 28 de Novembro, e bem assim os Decretos-Leis n.os 23/80 e 118/81, não abrangem ex-funcionários e agentes da administração ultramarina que, posteriormente, tenham exercido cargos na administração pública portuguesa com direito de

inscrição na CGA, que foi o caso do agravado que, aliás, foi desta efectivamente subscritor.»

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto:

Foram dados como provados os seguintes factos com interesse para a decisão da causa:

A) Em 23 de Março de 1979, o agora recorrido apresentou na CGD, dirigido ao administrador-geral, um requerimento solicitando a pensão de aposentação ao abrigo do Decreto-Lei n.º 362/78, de 28 de Novembro, alegando ter sido funcionário público em Angola de 1952 a 1967 por mais de 15 anos, tendo durante parte desse tempo, efectuado descontos para a CGA e não poder ingressar no quadro geral de adidos por não reunir as condições legalmente exigidas (fls. 14 a 16).

B) Por requerimentos de 29 de Agosto de 1980 e de 29 de Setembro de 1981, apresentados na CGD e dirigidos ao administrador-geral, o agora recorrido, invocando de novo o serviço que prestou como funcionário público em Angola até 1967, com descontos para a CGA, solicitou a pensão de aposentação ao abrigo do Decreto-Lei n.º 362/78, de 28 de Novembro, com a nova redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 23/80, de 29 de Fevereiro (no primeiro desses requerimentos) e do Decreto-Lei n.º 23/80, de 29 de Fevereiro, com a nova redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 118/81, de 18 de Março (no segundo desses requerimentos) (fls. 31 e 41).

C) O chefe do Serviço de Expediente e Contencioso de Pensões de Aposentação e Sobrevivência da CGD exarou a informação n.º 103/DSP-6/2.ª Secção, com a data de 23 de Junho de 1983, do seguinte teor:

«Por requerimento entrado nestes Serviços em 23 de Março de 1979, António da Silva Freitas Loureiro de Lemos solicita a sua aposentação ao abrigo do Decreto-Lei n.º 362/78, de 28 de Novembro.

Verifica-se pela análise do processo, a fl. 17, que o referido funcionário é o subscritor n.º 616 073 e que descontou quotas como professor da Escola Industrial e Comercial de Vila Real, no período de 13 de Dezembro de 1976 a 31 de Agosto de 1978.

Nestes termos, afigura-se-nos que esta petição não pode ser atentida e que o processo poderá transitar para o DSP-1 para eventual apreciação à luz do disposto no 40.º do Estatuto da Aposentação.» (fl. 43).

D) Sobre esta informação foi lavrado o despacho «Concordo», com a data de 24 de Junho de 1983 (fl. 43).

E) A Direcção dos Serviços de Previdência da CGD deu a seguinte informação com o n.º 65262MCL4341/80 e a data de 27 de Setembro de 1984:

«1 — António da Silva Freitas Loureiro de Lemos, ex-administrador da Imprensa Nacional do ex-Estado de Angola, solicitou a sua aposentação ao abrigo da legislação acima mencionada.

2 — Consultado o seu processo, verificou-se que, posteriormente ao tempo de serviço prestado no ultramar, desempenhou funções na metrópole e descontou quotas para esta Caixa, tendo o número de subscritor n.º 616 073, conforme consta do requerimento a fl. 10 e da informação do SPR-3 a fl. 38.

3 — Deste modo, julgamos que a petição não pode ser deferida, devendo, deste modo, o seu processo transitar para o SPR-4, que aquilatará da possibilidade do interessado poder ser aposentado por aquele Serviço.» (fl. 67).

F) Sobre esta informação recaiu o despacho «Concordamos», com a data de 22 de Outubro de 1984, de dois directores da CGD, por delegação publicada no *Diário da República,* 2.ª série, de 9 de Novembro de 1983 (fl. 67).

G) O agora recorrido exerceu funções públicas em Angola pelo menos nos períodos de 14 de Setembro de 1953 a 4 de Abril de 1956 e de 12 de Dezembro de 1958 a 26 de Dezembro de 1966, tendo as remunerações deste segundo período sofrido os descontos legais para a aposentação (fls. 36, 50, 51 e 66).

H) O agora recorrido desempenhou funções de professor provisório nas Escolas Industrial e Comercial de Torres Vedras, Técnica Anselmo de Andrade (Almada) e Secundária Ferreira Borges (Lisboa), nos períodos de 13 de Dezembro de 1976 a 30 de Setembro de 1977, de Outubro (dia ainda não determinado) de 1978 a 30 de Setembro de 1979 e de Maio (dia ainda não determinado) de 1982 a 30 de Setembro de 1982, respectivamente, tendo as correspondentes remunerações sofrido descontos para a CGA, onde está inscrito a partir de 13 de Dezembro de 1976 como subscritor n.º 616 073 (fls. 119 a 128 e 130 a 131).

I) O agora recorrido requereu o ingresso no quadro geral de adidos, mas o requerimento foi indeferido por despacho de 11 de Fevereiro de 1977, por não reunir os requisitos legais (fl. 47).

Vejamos.

O artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 362/79, de 28 de Novembro, na redacção dada pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 23/80, de 29 de Fevereiro, dispõe:

«Os funcionários e agentes das ex-provincias ultramarinas poderão requerer a pensão de aposentação desde que contem cinco anos de serviço e hajam efectuado descontos para aquele efeito, ainda que não fossem já subscritores na data da independência do território em que estavam colocados.»

A interpretação literal do preceito levaria a concluir que abrange todos os agentes da antiga administração ultramarina que satisfaçam as condições indicadas.

O preâmbulo do diploma assinala, porém:

«Considerando a impossibilidade de ingresso no quadro geral de adidos, por não reunirem para tal as condições legalmente exigidas, os agentes da antiga administração ultramarina, que, no entanto, reúnem as condições de facto para a aposentação;

Considerando, igualmente, que os agentes assalariados ou em regime similar, com mais de 70 anos, regressados dos antigos territórios ultramarinos, não podem ingressar no quadro geral de adidos.»

Impõe-se, assim, uma interpretação restritiva: estão excluídos no âmbito de aplicação da norma os funcionários e agentes da antiga administração ultramarina que reunam as condições legalmente exigidas para o ingresso no quadro geral de adidos.

Desde modo decidiram os Acórdãos deste Supremo Tribunal de 15 de Maio de 1986, recurso n.º 21 169, e de 24 de Maio de 1988, recurso n.º 25 723.

O Sr. Juiz, na sentença, entendeu — e bem — que os funcionários ultramarinos que adquiriram vínculo permanente ou douradouro à função pública ficam fora da previsão daquela norma.

O recorrido não ingressou no quadro geral de adidos por não reunir os requisitos legais.

Nem noutro qualquer quadro da administração pública.

Não passou a fazer parte de um quadro da administração pública portuguesa, com carácter permanente e duradouro.

Exerceu funções públicas como professor provisório ou eventual em várias escolas, ao longo de 6 anos, em 3 períodos descontínuos, nenhum deles superior a 1 ano e que totalizaram não mais de 27 meses — como se assinala na sentença.

O vínculo que o ligou ao Ministério da Educação era precário.

A recorrente considera que todos os ex-funcionários administrativos ultramarinos que vieram a ingressar a qualquer título na administração pública metropolitana não estão abrangidos pela disposição em causa.

O Decreto-Lei n.º 362/78 pretendeu garantir a todos os agentes da antiga administração ultramarina que tivessem cinco anos de serviço e houvessem efectuado os respectivos descontos, uma pensão de aposentação.

Aplica-se, por isso, a todos os agentes que não ingressaram no quadro da administração pública, a título permanente, que lhes assegure o vínculo funcional contínuo e as inerentes garantias de segurança social, mantendo a natureza da investidura que possuíam nos serviço de origem e as prerrogativas comuns ao funcionalismo público.

O exercício efémero de funções públicas com carácter provisório ou eventual, mesmo com inscrição na CGA, não confere esses direitos.

Por isso, os funcionários e agentes da antiga administração ultramarina que não tenham sido integrados no quadro geral de adidos ou noutro quadro da administração pública, a título permanente, podem requerer a pensão de aposentação, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 362/78, na redacção do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 23/80, desde que contem cinco anos de serviço e hajam efectuado descontos para aquele efeito.

A tanto não obsta o exercício de funções da administração pública por algum pouco tempo e a título provisório ou eventual.

Não é lícito fazer uma interpretação de tal modo restritiva do preceito que nem mesmo os agentes que, depois do seu regresso à metrópole, exerceram funções públicas como provisórios ou eventuais por um certo período de tempo, fiquem por ele abrangidos e recebam os benefícios que, de outro modo, não auferiam.

Pelo exposto, negam provimento ao recurso e confirmam a decisão recorrida.

Não são devidas custas.

Lisboa, 27 de Janeiro de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *Domingos Brandão de Pinho* — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 28 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Acto ratificativo. Recurso contencioso. Perda de objecto. Extinção da instância.

Doutrina que dimana da decisão:

O acto que ratifica o acto recorrido faz desaparecer este da ordem jurídica, determinando a extinção da instância por impossibilidade superveniente da lide.

Recursos n.os 22 793/22 818, em que são recorrente Eduardo Elias da Silva e recorrido o presidente da Mesa da Assembleia Regional dos Açores. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Ribeiro da Cunha.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Nos presentes autos do processo principal n.º 22 793, Eduardo Elias da Silva, veio interpor recurso contencioso de anulação do despacho de 1 de Abril de 1985, do presidente da Mesa da Assembleia Regional dos Açores (MARA), que homologou a sua classificação de serviço referente ao ano de 1984.

Apontou o acto como enfermando de vício de forma por falta de fundamentação e por preterição de formalidade essencial.

Sustentou a entidade recorrida que não se verificam os vícios que lhe são atribuídos.

O recorrente produziu alegação final em que conclui:

1. Mantém o alegante tudo o que alega na sua petição inicial.

2. O despacho ora recorrido encontra-se inquinado de *vício de forma* por falta de fundamentação legalmente exigida, nos termos do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, artigo 1.º, alínea *a*), porquanto,

3. Os notadores, na resposta à reclamação do recorrente, não fundamentam a pontuação atribuída nos itens «Responsabilidade» e «Relações humanas», como se constata pelos n.os 3 e 4 do doc. n.º 3.

4. Encontra-se ainda o despacho recorrido inquinado de *vício de forma,* por preterição de formalidade essencial, nos termos do artigo 25.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 11/84-A, de 8 de Março, pois,

5. A comissão paritária é inexistente por não ter sido precedida, nos termos do artigo 25.º daquele diploma, de despacho contendo os pontos constantes das alíneas *a*) a *f*) do n.º 1.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) emitiu o douto parecer de fls. 62 e 63, em que começa por suscitar «questão prévia», nos seguintes termos:

«À data em que foi proferido o acto impugnado — 29 de Março de 1985 —, como bem se comprova pelo documento de fls. 4 e segs., não se mostrava preenchida a rubrica 'Apreciação geral' da ficha de notação. Como se informa a fl. 52 e se documenta a fl. 2 v.º do processo instrutor tal rubrica foi *posteriormente* preenchida, sendo exarado a 12 de Novembro de 1985 despacho da autoridade recorrida nos termos seguintes: 'Homologo'. Importa, pois, averiguar o sentido deste despacho e determinar os seus efeitos relativamente ao acto impugnado.

Ora, a meu ver e como adiante se tentará demonstrar, o preenchimento daquela rubrica constitui uma formalidade do processo de notação cuja preterição é susceptível de influir na decisão final — homologação da classificação.

Este parece também ter sido o entendimento da autoridade recorrida com o ulterior preenchimento da mesma rubrica.

Cumprindo-se então a referida formalidade, o despacho de homologação só parece ter o sentido de *ratificar* o acto recorrido, com a sanação do vício de forma que o inquinava.

Trata-se, assim, de uma ratificação-sanação do acto impugnado o qual, como nos casos semelhantes tem decidido este STA, deixou de vigorar na ordem jurídica.

O recurso terá, deste modo, perdido o seu objecto, o que deve conduzir à extinção da instância por impossibilidade superveniente.»

Quanto ao mérito do recurso, o mesmo Ex.mo Magistrado, subsidiariamente, pronuncia-se no sentido do seu provimento, não pela procedência dos vícios invocados, que entende não se verificarem, mas por o acto recorrido enfermar do vício de forma decorrente do não preenchimento da rubrica «Apreciação geral» aquando da sua prolação.

Ouvido o recorrente sobre a questão suscitada pelo Ex.mo Magistrado do MP, veio dizer que o despacho de 12 de Novembro de 1985, exarado a fl. 24 do instrutor, não influiu, minimamente, no despacho recorrido, mantendo-se o objecto do presente recurso e todos os vícios de forma que forem alegados. Segundo o mesmo recorrente a «apreciação geral« não é um factor que influencia a classificação de serviço. Não tendo a entidade recorrida atribuído a classificação nos termos do artigo 12.º, n.º 2, é irrelevante o preenchimento ou não daquela rubrica «Apreciação geral». Mesmo que assim não se entenda, conforme o alegado pelo Ex.mo Magistrado do MP, sempre se dirá que o despacho de 12 de Novembro de 1985 se limitou a confirmar o despacho recorrido, mantendo-se na ordem jurídica.

E ouvida a autoridade recorrida sobre o vício invocado pelo MP não alegado pelo recorrente veio apresentar resposta, nos termos de fl. 74.

Requerida, entretanto, a fl. 67, a apensação a estes autos do recurso n.º 22 818, foi pelo acórdão de fls. 79 e segs., ordenada a apensação deste recurso n.º 22 818 por haver conexão entre os actos neles impugnados e por haver um só processo instrutor.

Nesse recurso apenso n.º 22 818 o mesmo recorrente impugna contenciosamente a deliberação da MARA, que indeferiu o recurso hierárquico interposto do despacho do Sr. Presidente daquela Assembleia Regional, que homologou a classificação de serviço do ano de 1984 — o despacho objecto do recurso principal n.º 22 973 —, arguindo aquela deliberação de vícios de forma, por falta de fundamentação e por preterição de formalidade essencial, e falta de audiência da comissão paritária por este órgão ser inexistente.

Em alegação final neste recurso, apresentado nos autos principais — fls. 89 e segs. —, conclui o recorrente:

1. Mantém o alegado e as conclusões da petição inicial.

2. Compete à MARA superintender ao pessoal do serviço da Assembleia, nos termos do artigo 15.º, alínea *i*), da Resolução n.º 9/83, de 5 de Dezembro de 1983. Assim,

3. Dos despachos do Sr. Presidente da Assembleia cabe recurso para a Mesa.

4. O despacho ora recorrido encontra-se inquinado de vício de forma por falta de fundamentação legalmente exigida, nos termos do Decreto-Lei n.º 256-A/77, artigo 1.º, alínea *d*).

5. Os notadores, na resposta à reclamação do recorrente, não fundamentam a pontuação atribuída nos itens «Responsabilidade» e «Relação humanas», como se constata pelos n.os 3 e 4 do doc. n.º 3.

6. Encontra-se ainda o despacho recorrido inquinado de vício de forma, por preterição de formalidade essencial, nos termos do artigo 25.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 11/84-A, de 8 de Março, pois,

7. A comissão paritária é inexistente por não ter sido precedida, nos termos do artigo 25.º daquele diploma de despacho, contendo os pontos constantes das alíneas *a*) a *f*) do n.º 1.

A entidade recorrida — MARA —, em contra-alegação de fls. 102 e segs. esforça-se por demonstrar que não há vício por falta de fundamentação e bem assim a também arguida preterição de formalidade essencial, e conclui referindo que deve o recurso ser considerado improcedente e mantida a deliberação recorrida.

Após a efectivação de diligência e junção dos documentos de fls. 108 e segs., veio o recorrente a apresentar alegação complementar, mantendo as conclusões já anteriormente formuladas.

E o Ex.mo Magistrado do MP, a fls. 173 e 174, emitiu novo e douto parecer, sobre o recurso n.º 22 818, em que depois de se pronunciar pela rejeição deste recurso, uma vez que o acto da MARA não constitui acto definitivo e executório, refere:

«Em qualquer caso, a questão prévia suscitada no processo n.º 22 793 afecta igualmente o conhecimento do mérito no presente processo. Com efeito, tendo sido proferido um novo despacho homologatório de classificação de serviço depois de ter sido preenchida a rubrica «Apreciação geral» na ficha de notação, deixa de vigorar na ordem jurídica não só o anterior acto de homologação, como o acto da MARA que foi proferido na sequência do recurso hierárquico.

Assim, a entender-se que o acto impugnado é contenciosamente recorrível, haverá que julgar-se extinto o recurso por carência do objecto nos precisos termos do parecer de fls. 62 e 63.»

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Vem provado que:

a) O ora recorrente tem a categoria de redactor de 2.ª classe da Assembleia Regional dos Açores (ARA);

b) Relativamente ao ano de 1984, foi sujeito a classificação de serviço, na qual, da soma das pontuações dos factores em apreciação resultou a nota final de 8,2 e a menção qualificativa de *Bom* (doc. de fl. 4 dos autos principais e de fls. 1 e 2 do instrutor apenso, que aqui se dá por reproduzido);

c) Na apreciação quantitativa respeitante aos factos «Responsabilidade» e «Relações humanas no trabalho», obteve aí, inicialmente, o recorrente as notas de 8 e 7, respectivamente;

d) Não se conformando, o interessado reclamou perante os notadores, nos termos constantes do documento junto a fl. 14 do processo instrutor, pedindo a revisão da classificação de serviço atribuída quanto à pontuação obtida nos factores «Responsabilidade» e «Relações humanas no trabalho»;

e) Os notadores proferiram, relativamente a esse requerimento, o despacho de 4 de Março de 1985 — doc. de fl. 7 dos autos principais —, o qual, na parte que interessa, tem o seguinte conteúdo:

«1. Ao ser feita a classificação dos funcionários da ARA os notadores tiveram a preocupação de serem justos, o que aliás foi explicado a todos os notados. Logo 'toda a apreciação dos notadores à quantificação dos diversos factores' foi feita 'em relação ao serviço prestado' e às 'relações de serviço' e não a 'relações de simpatia'.

2. Ao ser feita a notação referente ao ano de 1984, não foi feita qualquer comparação com a obtida no ano de 1983. Aliás, se isso era possível em relação a alguns funcionários, não o era em relação a outros que, por não terem autorizado a publicação da sua classificação, a ficha de notação respectiva encontra-se fechada em envelope e arquivada no respectivo processo individual.

Para além disto há que ter em conta o disposto no n.º 2 do artigo 27.º, do Decreto Legislativo Regional n.º 11/84/A, que regulamenta a classificação de serviço.

3. Tendo embora em consideração o exposto nos pontos anteriores e dado que, nos dois anos em consideração, não se alteraram substancialmente os factores a ter em conta, decide-se elevar para 8 a classificação quanto à 'Responsabilidade'.

4. No que se refere às 'Relações humanas no trabalho' mantém-se a classificação, por a considerarmos bem aplicada.»;

f) Em 5 de Março de 1985, o ora recorrente endereçou ao presidente da MARA o requerimento de fl. 12 do instrutor apenso em que pede a revisão da classificação de serviço referente a 1984, face à apreciação quantificada do factor «Relações humanas no trabalho»;

g) Por despacho de 8 de Março de 1985, exarado naquele requerimento, foi o mesmo indeferido com fundamento na informação junta a fl. 6 do mesmo instrutor;

h) Em 29 de Março de 1985, o presidente da ARA exarou o despacho de «homologo» na ficha de notação referida na anterior alínea *b*);

i) O ora recorrente tomou conhecimento deste despacho em 1 de Abril do mesmo ano de 1985;

j) E desse despacho interpôs recurso hierárquico em 12 de Abril de 1985 para a MARA, nos termos constantes do requerimento junto a fl. 3 do instrutor;

k) Sobre esse requerimento foi exarado em 18 de Abril de 1985 despacho do presidente da MARA do seguinte teor: «Como foi o presidente da Assembleia a entidade que homologou a classificação não há lugar a recurso hierárquico para o mesmo. Considerando a hipótese de ser viável o recurso hierárquico para a Mesa, apresentei-o a esta entidade que deliberou não dar provimento, quer pelas razões que fundamentaram o despacho do vice-presidente em 8 de Março do corrente ano, quer por entender que a classificação atribuída está correcta»;

l) O teor dessa deliberação da Mesa da Assembleia de 18 de Abril de 1985 é o constante da acta n.º 4/85, junta a fls. 125 e 126;

m) Da acta n.º 11/85 das reuniões da MARA (doc. de fls. 132 e 133) do dia 16 de Outubro de 1985, consta o seguinte:

«Fichas de avaliação.

Face a ter-se verificado que não foi preenchido a p. 4 das fichas de notação do pessoal desta Assembleia, a Mesa deliberou recomendar aos notadores que as fichas sejam completadas com a data em que efectivamente foram completadas, devendo seguir-se o processo normal, isto é: entrevista, conhecimento dos interessados, homologação e conhecimento dos interessados»;

n) Na sequência dessa deliberação foi em 11 de Novembro de 1985 completado o preenchimento da ficha de notação referida na anterior alínea *b*), notadoras que dele passaram a fazer constar, na p. 4 sob «Apreciação geral»: O funcionário está adaptado nas funções que recentemente desempenha, devendo no entanto sempre que possível frequentar cursos de formação»;

o) Desse preenchimento tomou conhecimento o recorrente em 11 de Novembro de 1985;

p) Seguidamente, como consta da mesma p. 4 da ficha de notação, o presidente da Mesa da Assembleia nela exarou, em 12 de Novembro de 1985, o despacho de «homologo».

q) O teor da acta n.º 3 da mesa de voto para a eleição do vogal representante do notado na comissão paritária, constante de fl. 17 do instrutor;

r) O teor do documento — circular interna — de fl. 18 do instrutor.

Exposta a matéria de facto, impõe-se-nos conhecer, prioritariamente, da questão da falta de objecto suscitada pelo Ex.mo Magistrado do MP, a qual deverá proceder o conhecimento de qualquer outra questão, exceptuada a questão da incompetência do tribunal (cf. Acórdãos de 5 de Novembro de 1988, recurso n.º 25 110 e de 28 de Setembro de 1989, recurso n.º 24 164).

Vejamos, pois, se os presentes recursos não têm ou perderam objecto.

No já referido processo de fls. 62 e 63 salienta-se que o despacho «homologo», exarado em 12 de Novembro de 1985, na p. 4 da ficha de notação, após o preenchimento da rubrica «Apreciação geral» só parece ter o sentido de *ratificar* o acto recorrido do presidente da Mesa, com a sanação do vício de forma que o inquinava, decorrente do não preenchimento da mesma rubrica. Assim, e porque se trata de uma ratificação-sanação daquele acto impugnado, deixou o mesmo de vigorar na ordem jurídica.

O recorrente opõe-se a este entendimento, sustentando que esse despacho recorrido se mantém na ordem jurídica, pois que a «Apreciação geral» não é factor que influencie a classificação de serviço, sendo, no caso, irrelevante o preenchimento ou não daquela rubrica, e o mesmo despacho posterior de 12 de Novembro de 1985 limitou-se a confirmar o despacho recorrido.

Mas sem razão.

Com efeito, o acto que constitui o objecto do presente recurso n.º 22 793 é, como se referiu o despacho de 29 de Março de 1985 do presidente da MARA, que homologou a classificação de serviço do recorrente para o ano de 1984, exarado na ficha de notação respectiva.

Porém, aquela autoridade recorrida veio, posteriormente, em 12 de Novembro de 1985, a exarar na p. 4 da mesma ficha de notação um outro despacho de «homologo», após terem sido feitos os procedimentos complementares — preenchimento da rubrica «Apreciação geral», designadamente —, recomendados pela Mesa da Assembleia Regional, como se faz referência nas alíneas *m*) a *p*) da matéria de facto.

Face a esses dados de facto é de concluir que esse ulterior despacho do presidente tem, efectivamente, o sentido da prática de um novo acto homologatório da classificação de serviço com o objectivo de expurgar o acto recorrido anterior, cujo conteúdo mantém, do eventual vício de forma que o afectava pela omissão da formalidade apontada na deliberação da Mesa de 16 de Outubro de 1985.

Estamos, pois, perante uma verdadeira situação de um acto ratificativo, por definição de um «acto administrativo pelo qual o órgão competente decide sanar um acto inválido anteriormente praticado,

suprindo a ilegalidade que o vicia» (Prof. Marcelo Caetano, *Manual,* vol. I, 10.ª ed., reimp., p. 557).

Esse acto faz desaparecer da ordem jurídica o acto ratificado, pois não pode conceber-se a permanência, nela, de dois actos com o mesmo conteúdo (cf. Acórdãos deste STA de 19 de Janeiro de 1984, recurso n.º 17 549 e de Outubro de 1988, recurso n.º 15 311, citados no acórdão de 29 de Março de 1990, publicado em *Acórdãos Doutrinais*, n.º 354, pp. 1080 e segs.).

Sendo assim, é de considerar que com o desaparecimento do acto primário, objecto deste recurso dos actos principais, a lide se tornou impossível, o que determina a extinção da instância, nos termos do disposto no artigo 287.º, alínea *e*), do Código de Processo Civil, aplicável *ex vi* artigo 1.º da LPTA.

E esta conclusão é igualmente válida para o recurso apenso — n.º 22 818 —, pois, como bem refere o Ex.mo Magistrado do MP, a fls. 173 e 174, como efeito da prática do novo acto homologatório da classificação de serviço, deixou de vigorar na ordem jurídica também o acto objecto desse recurso, proferido pela MARA na sequência de recurso hierárquico interposto do primeiro acto homologatório do presidente da Mesa.

Nestes termos, por impossibilidade superveniente da lide, declara-se extinta a instância.

Custas pelo recorrente, com taxa de justiça e procuradoria que se fixam em 10 000$ e 5000$, respectivamente.

Lisboa, 28 de Janeiro de 1993. — *António José Ribeiro da Cunha* (relator) — *Rui Vieira Miller Simões* — *José Manuel de Moura Pires Machado.* — Fui presente, *Jorge Manuel Lopes de Sousa.*

Acórdão de 28 de Janeiro de 1993.

Recurso n.º 24 440, em que são recorrentes Ofélia da Conceição Remourinho Matos Cunha e outros e recorrido o Secretário de Estado da Segurança Social. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Nascimento Costa.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — Ofélia da Conceição Remourinho Matos Cunha e outras interpuseram recursos contenciosos de actos do conselho directivo do Centro Regional de Segurança Social (CRSS) de Setúbal e do Secretário de Estado da Segurança Social.

Este Tribunal conheceu das questões prévias deduzidas (acórdão de fls. 75 e segs.), tendo decidido:

«O processo terá de prosseguir apenas para conhecimento do acto (ou actos) que determinou a colocação das oito primeiras classificadas, acto que neste momento não se mostra devidamente documentado.»

O Acórdão é de 4 de Julho de 1991 e foi notificado às recorrente por carta enviada em 8 de Julho de 1991.

Elas interpuseram recurso em 23 de Setembro de 1991 (fl. 83), que foi declarado deserto em 28 de Outubro de 1991, por falta de pagamento do preparo (fl. 94).

No mesmo despacho (segunda parte) ordenou-se: «Notifique as recorrentes para em oito dias documentarem o acto (ou actos) que determinou a colocação de oito primeiras classificadas [v. v-*B*)-3 *in fine* do acórdão de fls. 75 e segs.], sob pena de indeferimento do recurso (artigo 838.º, § 1.º, do Código Administrativo)».

Esta despacho foi notificado por carta de 20 de Outubro de 1991 (fl. 94 v.º).

Em 14 de Novembro de 1991 (fl. 97), pediram as recorrentes novo prazo de 15 dias, porquanto ainda não tinham obtido o documento em falta.

Foi deferido este requerimento — despacho de 25 de Novembro de 1991 (fl. 98) —, notificado por carta de 27 de Novembro de 1991 (fl. 98).

Em 6 de Janeiro de 1992, vieram as recorrentes pedir novo prazo de 15 dias — fl. 99 —, que foi concedido por despacho de 20 de Janeiro de 1992 (fl. 100), notificado por carta de 23 de Janeiro (ibidem).

Em 18 de Fevereiro de 1992, pediram mais 10 dias (fl. 101), que foram concedidos por despacho de 26 de Fevereiro de 1992, notificado por carta de 2 de Março de 1992 (fl. 102).

Em 19 de Março de 1992 (fl. 103), pediram mais cinco dias.

Em 30 de Março de 1992 (fl. 104), foi lavrado o seguinte despacho, notificado por carta de 1 de Abril de 1992:

«Defiro ao requerido (chama-se a atenção para o tempo decorrido e prorrogações concedidas, que não vão continuar indefenidamente).»

Sem que algo tenha sido entretanto requerido, em 10 de Maio de 1992 (fl. 104 v.º) foi lavrado o seguinte despacho:

«Em referência ao despacho de fl. 94, segunda parte:

Concede-se às recorrentes um último prazo, que não será prorrogado, de cinco dias, para apresentarem os documentos, aí indicados.»

Este despacho foi notificado por carta de 13 de Maio de 1992 (fl. 104 v.º).

Em 25 de Maio de 1992 (fl. 105), vieram as recorrentes juntar um outro documento, pedir novo prazo para junção da «certidão em falta» e que se oficiasse ao CRSS de Setúbal ordenando a emissão da dita certidão.

Por despacho de 3 de Junho de 1992 (fl. 107), «face ao tempo decorrido e inacção dos recorrentes», foi indeferido o requerimento de fl. 105 e indeferido o recurso, nos termos do artigo 838.º, § 1.º, do Código Administrativo».

Este é o despacho reclamado.

II — Em 4 de Junho de 1992, vieram as recorrentes juntar o documento em falta (fls. 108 e segs.).

Em 12 de Junho de 1992 (fl. 124), foi lavrado o seguinte despacho:

«Nada a alterar ao despacho de fl. 107 [artigos 666.º, n.º 1, do Código de Processo Civil (CPC)]. Cumpra esse despacho.»

Este despacho foi notificado às recorrentes por carta de 23 de Junho de 1992 (fl. 124).

Em 10 de Julho de 1992, vieram elas pedir o esclarecimento dos despachos de fls. 107 e 108, porquanto:

«Tendo V. Ex.ª concedido um prazo que foi excedido em três ou quatro dias por facto apenas imputável à autoridade recorrida, tendo

tal situação sido trazida tempestivamente ao processo, dos dois doutos despachos resulta a dúvida se a ordenada notificação do despacho de fl. 107 se destina a mero cumprimento de decisão anterior, ou se, o douto despacho de fl. 108 é a exacta e única reafirmação da decisão de fl. 107, que V.ª Ex.ª entende irrevogável.»

Em 23 de Setembro de 1992 (fl. 128), foi lavrado o seguinte despacho:

«É evidente que o despacho de fl. 124 apenas quer significar que é *irrevogável* o despacho de fl. 107.

Daí a invocação do artigo 666.º, n.º 1, do CPC.»

A fl. 129 vieram as recorrentes reclamar para a conferência, aduzindo:

«Tendo a falta verificada sido imputável à entidade recorrida, é injusta e ilegal a decisão reclamada, tendo sido violados os artigos 156.º e 158.º do CPC, pelo que deve ser revogada, prosseguindo o recurso.

Parecer do digno magistrado do Ministério Público (MP) (fl. 143 v.º):

«Terminou o prazo para reclamar em 3 de Julho de 1992 (artigo 153.º do CPC).

Apresentaram em 10 de Julho de 1992 pedido de aclaração e em 13 de Outubro de 1992 a reclamação.

Esta foi extemporânea, não devendo ser apreciada.»

III — Cumpre decidir.

Não procede a *questão prévia* deduzida pelo digno magistrado do MP.

De facto, entrou fora de prazo o pedido de aclaração (artigo 153.º do CPC).

Quer o despacho de fl. 107, ora reclamado, quer do despacho de fl. 124 (e não de fl. 108, como dizem as recorrentes) foram notificados por carta de 23 de Junho de 1992.

A notificação operou-se em 26 de Junho (artigo 1.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 121/76, de 11 de Fevereiro).

O prazo de cinco dias terminou em 3 de Julho.

O pedido de esclarecimento entrou em 10 de Julho.

Certo é que foi mesmo aclarado o sentido dos despachos (fl. 128).

O despacho de aclaração faz parte integrante do despacho aclarado (artigo 670.º, n.º 2, do CPC).

A partir daquele começou a correr prazo para a reclamação (n.º 3 do artigo).

As recorrentes beneficiam assim do facto de se não ter atentado no escoamento do prazo para o pedido de esclarecimento.

Questão de fundo:

O despacho, concedendo um último prazo de cinco dias, foi notificado por carta de 13 de Maio de 1992, isto é, em 18 de Maio (16 foi sábado).

Como 23 foi sábado, o prazo terminou em 25 de Maio de 1992.

Nesse mesmo dia vieram as recorrentes pedir novo prazo.

O documento em falta apareceu finalmente em 4 de Junho, manifestamente fora de prazo.

As recorrentes tinham o ónus de apresentar esse documento, do que foram logo prevenidas no acórdão.

V. artigos 36.º, n.º 1, alínea *f*), da Lei de Processo, 56.º, § 4.º, do Regulamento do STA, 836.º do Código Administrativo, Paulo Ferreira da Cunha, in *O Procedimento Administrativo*, p. 149 e Acórdão

do pleno de 23 de Janeiro de 1990, in apêndice ao *Diário da República,* n.º 90, p. 992.

A ter havido demora da entidade que devia emitir o documento, cumpria-lhes lançar mão do processo previsto nos artigos 82.º e segs. da Lei de Processo.

Tiveram tempo mais que suficiente.

É aliás significativo que o despacho cominatório de 10 de Maio de 1992 tenha acelerado as coisas.

Bem parece pois que as recorrentes terão adormecido um tanto à sombra da boa vontade do tribunal.

Sibi imputet.

Em face do exposto, acordam os juízes deste Supremo Tribunal em negar provimento à reclamação.

Custas do incidente pelas recorrentes, fixando-se a taxa de justiça em 6000$, a pagar por cada uma.

Lisboa, 28 de Janeiro de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — *António José Ribeiro da Cunha — Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 28 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Nulidade de citação. Nulidade de processo. Impugnação de nulidade de processo.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Não há nulidade de citação de recorrido particular do recurso contencioso, por se não encontrar apenso o processo gracioso quando seja ordenada a referida citação.
2 — Uma irregularidade de processo só determina nulidade quando possa influir no exame e decisão da causa.
3 — Não há violação do princípio do contraditório quando se manda citar o contra-interessado para contestar o recurso contencioso, mesmo que nem todos os elementos instrutórios já se encontrem nos autos.
4 — A reclamação de nulidade de processo só será de usar quando a irregularidade arguida não decorra, directamente, de despacho judicial.

Recurso n.º 28 999, em que são recorrente Maria José Moreira Alegre da Silva e recorridos o Ministro da Indústria e Energia e outros. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Simões Redinha.

Acordam, em conferência, na Secção de Contencioso do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Graciete Oliveira Clemente Ferrador, recorrida no processo à margem indicado, veio arguir nulidade da sua citação, «por falta de apensação aos autos do original do processo administrativo».

Nos mesmos termos veio a, também recorrida Maria Lucília Nunes da Costa M. Afonso, suscitar a mesma nulidade.

Ouvido o Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) emitiu douto e fundamentado parecer no sentido de que as recorridas já se não encontravam em tempo para arguir a nulidade da sua citação e que, mesmo a entender-se que pretendem denunciar a violação do artigo 49.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), lhes não assiste razão.

Sobre a alegada nulidade de citação foram os autos com vista aos Ex.mos Adjuntos depois de ouvidas a recorrente e a autoridade recorrida .

Cumpre, pois, apreciar e decidir da invocada nulidade.

Para tanto, importa começar por recordar o processado destes autos no que ao tema concerne.

Assim:

A recorrente veio impugnar o despacho do Ministro da Indústria e Energia de 1 de Outubro de 1990, juntando com a respectiva petição inicial o ofício de notificação do acto que era acompanhado da informação n.º 18/AJ/90 da Auditoria Jurídica do Ministério da Indústria e Energia (MIE), sobre a qual se encontra fotocopiado o despacho recorrido.

Com a mesma petição foram ainda juntos, como documentos, 35 folhas autenticadas extraídas do processo instrutor.

Mandado notificar a autoridade recorrida para responder e juntar o processo gracioso não foi dada satisfação a esta última parte da notificação, pelo que o Ex.mo Magistrado do MP logo promoveu (fl. 78) que o tribunal insistisse pela referida remessa, o que foi determinado pelo despacho de fl. 78 v.º

Como não fosse obtida resposta, por banda da autoridade recorrida, voltou a insistir-se pelo referido processo a fls. 80 e 80 v.º, tendo obtido, a fl. 83, a resposta que consta do ofício n.º 011516, de 22 de Novembro de 1991, onde a mesma autoridade refere que, «apesar de todas as diligências efectuadas, não foi ainda possível localizar o original do processo administrativo em que foi praticado o acto recorrido».

Nesse ofício ainda se dava conta do acto da mesma autoridade de 3 de Janeiro de 1991 sobre parecer exarado pela Auditoria Jurídica.

Notificado à recorrente este despacho de 3 de Janeiro de 1991, veio a ser requerida a substituição do objecto do recurso pelo despacho de fl. 84, dizendo a recorrente que este acto embora revogatório do despacho inicialmente indicado como objecto do mesmo «quanto à matéria de fundo, indefere, também, aquele recurso hierárquico (sobre o qual, como se disse, havia recaído o despacho anterior)».

Por despacho de fl. 95 v.º, foi admitida a substituição do objecto do recurso, e ordenado que fosse pedida cópia legível do parecer n.º 33/A/90 sobre o qual fora exarado o despacho de fl. 84, o que foi satisfeito a coberto do ofício de 15 de Abril de 1992, n.º 2704, da Secretaria-Geral do MIE.

De seguida foi ordenada a citação dos recorridos, tendo sido no seguimento dessa citação que foi suscitada a questão da nulidade de citação.

A interessada *Graciete de Oliveira* foi citada a 22 de Maio de 1992 e a Maria Lucília a 26 do mesmo mês (fls. 110 e 115) e fizeram

entrega das suas contestações em 23 e 26 de Junho de 1992, respectivamente.

Vejamos, então, a alegada nulidade.

Para as recorridas haverá nulidade de citação por falta de apensação, aos autos, do original do processo administrativo.

A questão assim suscitada é nova, já que se não conhece qualquer decisão onde se tenha observado caso idêntico, na perspectiva de qualificação perfilhada pelas agentes.

Vejamos se lhes assiste razão.

No seu bem fundamentado parecer, o distinto procurador da República começa por referir que a situação hipotisada pelas recorridas não se pode reconduzir à nulidade de citação, por a falta de apensação do processo gracioso nada ter a ver com o acto de citação ou qualquer dos suas formalidades.

E, na verdade, assim é:

Com efeito, não regulando a LPTA o acto de citação, temos de nos socorrer das normas do Código de Processo Civil (CPC), por força do que se dispõe no artigo 1.º daquela LPTA.

A citação é o acto que serve para ser dado conhecimento aos réus de que foi proposta contra ele determinada acção e para o chamar ao processo para se defender (artigo 228.º do CPC).

Para que este acto cumpra eficazmente a sua finalidade, e tendo em conta a importância dela, o legislador regulou-o de modo pormenorizado, nos artigos 228.º-A e segs. do referido CPC e mostra-se de grande exigência na observância das suas formalidades, fulminando com a nulidade não só a sua omissão como ainda a preterição das suas formalidades tidas por essenciais (artigo 195.º, n.os 1 e 2, do CPC).

As recorridas não colocam a nulidade na falta da sua citação pois é evidente que essa omissão se não verificou como se vê da certidão de fls. 110 e 115, nem referem ter sido usada de forma irregular.

Também não referem qualquer facto ou circunstância que se possa enquadrar em qualquer das alíneas *a*) a *e*) do n.º 2 do citado artigo 195.º do CPC.

Assim sendo, é de concluir como fez o Ex.mo Procurador da República que se não verifica a nulidade de citação como é previsto no artigo 195.º do CPC.

E também não se verifica a nulidade prevista no artigo 198.º, n.º 1, do mesmo diploma legal, pois, também, o que neste comando de lei se pretende defender é a regularidade do acto de citação em si mesmo, e como nulidade secundária que é, só releva quando a irregularidade cometida possa prejudicar a defesa do citado (citado artigo n.º 2).

Ora, os que as recorridas invocam é a falta de junção do processo instrutor no seu original e nada mais, o que logo mostra que estamos perante uma alegação que nada tem a ver com o acto de citação em si mesmo, pois, segundo a cadência do processado do recurso contencioso, a citação dos recorridos tem lugar quando já se encontram juntos os elementos de instrução, designadamente o processo gracioso onde o acto foi produzido.

A referida citação localiza-se, assim, em momento temporal posterior à junção dos elementos de instrução, pelo que a regularidade dessa fase em nada afecta ou pode afectar o acto processual da citação em si.

Mas dizem as recorridas que, ao serem citadas para contestar sem a junção do processo instrutor, o foram para contestar o que não existia e, logo, não podiam contestar nada, «o nada não se contesta», dizem.

Mas aqui é necessário esclarecer que a citação das recorridas não foi ordenada para contestar o processo instrutor mas sim o recurso, ou seja, a pretensão da recorrente.

O processo instrutor, em recurso contencioso, é um elemento instrutório que é de junção obrigatória para a autoridade recorrida, mas nem por isso deixa de ter essa natureza.

A falta de junção do processo instrutor ou a falta do seu original não respeita ao acto de citação dos recorridos particulares ou contra-interessados, como também se usa dizer.

Assim sendo, também se conclui que mesmo que assista razão às arguentes quanto à matéria alegada ela não pode ser qualificada de nulidade de citação a que se reporta o artigo 198.º, n.º 1, do CPC, como opina o Ex.mo Magistrado do MP.

Aliás, se fosse configurável como nulidade secundária a situação invocada pelas recorridas, já não estariam em tempo para a arguir, uma vez que o vieram fazer muito para além do prazo que a lei prescreve para o efeito.

Na verdade, sendo o prazo de arguição o de cinco dias, contados após a data da citação (artigo 198.º, n.º 2), as arguentes só a fizeram depois de terem deixado esgotar este prazo.

Mas ainda a alegação de nulidade, como se encontra formulada, pode querer significar que não foi dado cumprimento ao disposto no artigo 49.º da LPTA.

Ora, a reacção contra uma irregularidade do processado *latu sensu,* pode assumir duas perspectivas:

Ou se pretende reagir contra uma irregularidade por ter sido omitida uma diligência na formalidade que a lei prescreve, ou praticado em acto que a lei não admite, e então cabe a forma de arguição de nulidade que será verificado e a irregularidade cometida pudesse influir no exame e decisão da causa;

Ou então a reacção é dirigida contra a forma como foi aplicada uma norma processual, mas neste caso a forma de impugnação será já a do recurso.

No discurso, pouco claro, das recorridas particulares diz-se apenas que se verifica uma nulidade por não se encontrar junto o processo gracioso no seu original, o que se traduz uma infracção ao comando do artigo 49.º da LPTA, e na medida em que foi ordenada a sua citação sem aquela prévia junção.

Mas da resenha que se fez do desenvolvimento do processado resulta claro que o que foi possível obter do processo gracioso já se encontrava junto aos autos.

Na verdade, logo com a petição inicial a recorrente juntou várias certidões do processo gracioso, obtidas, naturalmente, antes da autoridade recorrida deixar de o saber localizar, certidões essas que, pelo menos para a recorrente, serão suficientes para a apreciação da legalidade do acto nas vertentes enunciadas. O único elemento de instrução junto ao processo, que o não foi por certidão ou no seu original, é a prova do acto que constitui o actual objecto do recurso, por substituição do acto inicialmente recorrido.

Mas a verdade é que a junção tal prova apenas por simples fotocópia requisitada à autoridade recorrida resultou assim dado o teor do despacho do relator de fl. 95 v.º, o que ocorreu depois de ser admitida a substituição do objecto do recurso.

Assim, o único dado de facto que aparece, de novo, no processo constando apenas de fotocópia é o parecer n.º 33/A/90 da Auditoria Jurídica do MIE, que é acompanhado do original do ofício n.º 2704, de 15 de Abril de 1992, da secretária-geral adjunta do Ministro da Indústria e Energia, e isto tendo em conformidade estrita com o despacho do relator, como se disse.

Desta sorte, se alguma irregularidade de processo foi praticada ela resulta directamente do despacho do juiz .

Mas se assim é o meio de reacção que devia quadrar à situação era o da reacção contra o despacho que tinha ordenado a remessa do documento na forma em que foi fornecido aos autos, ou seja, no caso a reclamação para a conferência.

Se alguma infracção foi cometida à lei de processo, ela resulta, directamente, do despacho judicial, pelo que a reclamação não é o meio próprio de reagir, arguindo o cometimento de irregularidade configurável como nulidade processual (Alberto dos Reis, *Comentário,* vol. 2, p. 507).

Dizem ainda as recorridas que foi violado o princípio do contraditório ao ser ordenada a sua citação para contestar «em momento em que inexistem os elementos relevantes para o exame e decisão da causa. Nem sequer, sublinhe-se, em conhecer o teor do invocado acto recorrido de 3 de Janeiro de 1991. Ora, o nada não se contesta. E, antes deve ser ignorado, não se devendo tomar conhecimento do que até agora se reduz a uma *faurama est.*

Esta observação resulta da pouca atenção com que terão examinado o processo.

Com efeito, logo a fl. 83 dos autos se encontra junto o ofício do chefe de gabinete do Secretario de Estado da Indústria onde se refere que é enviado com ele «cópia do despacho do Secretário de Estado da Indústria de 3 de Janeiro de 1991, exarado sobre o parecer n.º 33/17J/1991, da Auditoria Jurídica deste Ministério».

E o dito despacho consta assim da fl. 84 do processo.

Perante essa realidade, o relator, depois de ouvir a autoridade recorrida e ante requerimento do recorrente, proferiu o despacho de fl. 95 v.º admitindo a substituição do objecto primitivo do recurso pelo despacho de 3 de Janeiro de 1991, que contava já a fl. 84.

Nesse mesmo despacho o relator manda que se oficie à autoridade recorrida a pedir «cópia legível do parecer n.º 33/AJ/90», sobre a qual foi exarado o despacho de 3 de Janeiro de 1991.

Esse despacho do relator já dá como certa a prolação do referido acto e pretende apenas obter, para o processo, uma cópia legível do parecer em causa.

Para cumprimento do despacho do relator o secretário-geral do MIE oficiou ao auditor jurídico do Ministério no sentido de lhe ser remetido o parecer n.º 33/AJ/90, o que foi satisfeito pelo ofício fotocopiado a fl. 99, do auditor jurídico.

E aqui se tem por esclarecido porque é que o parecer junto a fl. 100 tem apenas um despacho de «concordo» da autoria do auditor jurídico, datado de 18 de Dezembro de 1990 e não ainda o despacho de 3 de Janeiro de 1991 do Secretário de Estado da Indústria. A razão é simples: o auditor enviou ao secretário-geral do Ministério o parecer como se encontrava arquivado na Auditoria Jurídica, ou seja, antes de receber o despacho do Secretário de Estado.

Mas a verdade é que, quando as recorridas são citadas a fls. 110 a 115, já todos esses elementos documentais se encontram nos autos, pelo que só por distracção se pode admitir a afirmação que fazem de que nem sequer se conhecia ainda o teor do despacho recorrido.

Mas mesmo que assim não tivesse acontecido no desenvolvimento do processado, afirmar que não foi respeitado o contraditório, precisamente quando se apresenta uma contestação em virtude dum acto de citação para esse efeito, é algo de incompreensível, pois a possibilidade de ser oferecida contestação é a consagração mais elevada do princípio do contraditório, pela amplíssima possibilidade de defesa que admite.

Não houve pois qualquer violação do princípio do contraditório.

Já se disse que todo o processado que as recorridas põem em causa foi desenvolvido sob a tutela de actos judiciais, mas admitindo que fosse possível a reconversão generosa que o Ex.mo Procurador da República fez da alegação da nulidade por infracção ao abrigo do artigo 49.º da LPTA, nem assim assistiria razão às arguentes.

Nesta óptica das recorridas haveria violação do artigo 49.º por não se encontrar junto o processo gracioso e essa violação importaria nulidade, ainda por o tribunal não ter adoptado qualquer das providências adequadas, nos termos do artigo 11.º da LPTA.

Basta atentar nas consequências extremas de tal tese para se verificar que se não podia perfilhar, pois quando se tornasse impossível a junção do processo instrutor em situação de evidente justificação, haveria sempre nulidade, o que pode determinar a impossibilidade de prosseguimento do recurso contencioso.

A Lei de Processo (Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho) mostra a grande importância que confere ao processo gracioso no que respeita à instrução do recurso contencioso.

Com efeito, para além dos elementos instrutórios que as partes entendam e possam juntar ao processo, a lei exige que a autoridade recorrida remeta o processo gracioso onde o acto impugnado foi proferido, o que deve fazer no prazo que tem para responder ao recurso.

E tamanho é o interesse da junção do processo instrutor que a lei deu ao juiz a possibilidade de usar das medidas consignadas no artigo 11.º da LPTA, para alcançar esse objectivo.

Mas realisticamente a lei também admite que esse objectivo acabe por não ser alcançado e então de duas uma:

Ou a falta de remessa foi considerada justificada e o processo seguirá nos termos sem que dessa omissão resulte qualquer consequência, ainda que só a nível processual, ou a falta de remessa é considerada injustificada e, nesse caso, para efeitos do processo, o tribunal apreciará, livremente, a conduta da autoridade que não cumpriu tal obrigação, para efeitos probatórios.

É o que resulta do disposto no artigo 11.º da LPTA.

Portanto, não se apresenta sustentável a tese de que a falta de junção do processo instrutor traduz uma nulidade de processo.

Mas, mesmo quanto ao exame da situação concreta dos autos, a conclusão a tirar é a de que não falta de todo o processo instrutor uma vez que logo com a petição inicial forem juntos certidões de muitas peças dele, o que na tese da recorrente seria suficiente para avaliar da legalidade do acto nas vertentes equacionadas naquele articulado.

Por outro lado, como judiciosamente considera o distinto magistrado do MP, o tribunal diligenciou no sentido de o original de todo o referido processo ser junto aos autos, o que não se mostrou possível por a autoridade recorrida o não ter podido localizar.

Perante esta informação o relator podia tomar uma de duas atitudes:

Ou desencadear os mecanismos do artigo 11.º da LPTA ou mandava prosseguir o recurso para avaliar até que ponto é que com a própria intervenção das recorridas não resultaria uma melhor instrução do processo ou a oposição de que os elementos instrutórios já juntos seriam suficientes para a decisão da causa.

Naquela situação o MP, em vez de promover em conformidade com o abrigo 11.º da LPTA, antes opinou pela citação das recorridas particulares na perspectiva de que se encontrava, desde logo, justificada a falta de remessa do processo instrutor, posição também implicitamente aceite pelo relator que determinou a referida citação.

Do exposto decorre que nenhuma omissão de diligências foi cometida, pelo que nenhuma infracção se pode ter como verificada ao citado artigo 49.º que possa ser objecto de reclamação por nulidade.

É que, acresce, ainda que mesmo que alguma irregularidade tivesse sido cometida quanto ao devir processual ela só relevaria como nulidade se fosse de molde a influir no exame e decisão da causa.

Sobre este requisito de relevância da possível irregularidade nada alegam as recorridas e sem tal alegação não se pode considerar procedente a arguição.

E se se pretender ver na alegação das recorridas que a relevância se deu ao nível de impossibilitar ou dificultar a contestação, então tem de considerar totalmente infundada essa fundamentação, uma vez que na contestação lhes era possível arguir todas as situações processuais e substanciais favoráveis à sua defesa, como aliás fizeram.

Pelo exposto é de concluir, como se conclui, pela improcedência da arguição de nulidade processual que as recorridas fizeram, pelo que se decide não anular qualquer termo do processo, até agora desenvolvido.

Custas pelas requerentes, fixando-se a taxa de justiça em 6000$, a pagar por cada uma.

Lisboa, 28 de Janeiro de 1993. — *António Simões Redinha* (relator) — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima — José Maria Rodrigues da Silva.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 28 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Alteração da qualificação da falta. Nulidade.

Doutrina que dimana da decisão:

A alteração da qualificação jurídica da falta constante da nota de culpa, implicando condenação em pena mais grave, não pode ser feita sem audiência prévia do arguido, pois seriam violados os seus direitos de audiência e defesa, gerando-se nulidade insuprível do processo disciplinar.

Recurso n.º 29 368, em que são recorrente José Joaquim Guedes Guimarães Pestana e recorrido o Secretário de Estado dos Transportes. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira (por vencimento).

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

José Joaquim Guedes Guimarães Pestana, casado, engenheiro, residente na Calçada de Santo Amaro, 156, 1.º, Lisboa, intentou recurso contencioso de anulação do despacho do Sr. Secretário de Estado dos Transportes, de 30 de Janeiro de 1991, que lhe aplicou a pena de suspensão de 121 dias, suspensa por um ano.

Imputa ao acto vício de forma (falta de audiência do arguido devido a ter sido condenado por uma infracção não constante da acusação) e vício de violação de lei [incorrecta aplicação do artigo 24.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar (ED)].

A entidade recorrida respondeu.

O recorrente alegou e formulou as seguintes conclusões:

A) À Direcção-Geral de Viação (DGV), na altura em que o recorrente proferiu o despacho DGV n.º 22/88, não era possível dar cumprimento à sua obrigação legal de fazer executar todas as sentenças dos tribunais que determinavam medidas de inibição de conduzir antes da respectiva prescrição;

B) O despacho DGV n.º 22/88 não constituiu uma recusa em prestar a cooperação devida aos tribunais;

C) A conduta do recorrente é ilícita, uma vez que foi praticada em situação de conflito de deveres;

D) A conduta do recorrente não é subsumível ao disposto no artigo 24.º, n.º 1, do ED;

E) O acto recorrido violou o disposto nos artigos 24.º, n.º 1, do ED, e 36.º do Código Penal (CP);

F) A acusação proferida contra o recorrente não referia a disposição legal cuja infracção foi imputada ao recorrente no acto recorrido;

G) O acto recorrido enferma de vício de forma por violação do disposto nos artigos 42.º, n.º 1, e 59.º, n.º 4, do ED.

A entidade recorrida ofereceu o merecimento dos autos.

A Sr.ª Procuradora-Geral-Adjunta neste Supremo Tribunal emitiu o seguinte parecer:

«A meu ver o recurso merece provimento, devendo o acto recorrido ser anulado com fundamento em vício de forma, por falta de audiência do arguido, de acordo com o preceituado no artigo 42.º, n.º 1, do ED.

De facto, o recorrente foi punido com base numa qualificação jurídica do seu comportamento, diferente da prevista na acusação e determinante do agravamento do escalão punitivo: assim, enquanto pela qualificação da acusação, a pena de suspensão máxima a aplicar nos termos do artigo 24.º, alínea *e*), n.º 2, do ED, seria de 120 dias, pela qualificação do despacho punitivo, o mínimo seriam 121 dias (corpo do artigo 24.º e n.º 3 do mesmo artigo).

Não sendo configurada, dessa forma, na acusação, o comportamento do arguido, não pode o mesmo defender a sua posição quanto ao entendimento da autoridade recorrida, violando-se pois o espírito do artigo 42.º, n.º 1, do ED.

A verificação deste vício precede e prejudica, a meu ver, a apreciação de vício de violação de lei invocado na petição.»

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto:

Provaram-se os seguintes factos:

O recorrente, na qualidade de director-geral de Viação, funções que então exercia, lavrou em 22 de Julho de 1988 o despacho DGV n.º 22/88, no qual determinou:

«*a*) Deverão ser arquivados os processos relativos a condutores sentenciados com medidas inibitórias da faculdade de conduzir, por lapso de tempo igual ou inferior a 10 dias;

b) A determinação constante da alínea precedente, não prejudica o registo da sentença no cadastro do condutor, o qual deverá ser sempre efectuado.»

Por despacho de 8 de Junho de 1990, do Secretário de Estado Adjunto do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, exarado na informação de 5 de Junho de 1990 da inspectora-geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC) foi ordenada a instauração de processos disciplinares a vários funcionários da DGV, entre os quais ao recorrente.

Os instrutores do processo disciplinar deduziram em 4 de Outubro de 1990 a acusação de fls. 187 a 190 do processo instrutor, dada por reproduzida, contra o arguido, que na parte útil se pode assim resumir:

«Artigo 1.º O despacho DGV n.º 22/88, de 22 de Julho, caracteriza-se por ser um regulamento administrativo e por isso o arguido revelou desconhecimento das normas de competência regulamentar previstas na Constituição da República Portuguesa (CRP) e no Código Administrativo (CA), pelo que violou o dever de zelo previsto no artigo 3.º, n.º 6, do ED e cometeu a infracção prevista e punida no artigo 23.º, n.º 2, alínea *e*), do referido Estatuto, a que corresponde pena de multa.

Art. 2.º Ao ordenar o arquivamento dos processos relativos a condutores sentenciados com medidas inibitórias da faculdade de conduzir, por períodos de tempo iguais ou inferiores a 10 dias, determinou que a DGV faltasse com a cooperação devida aos tribunais, na administração da justiça, nos termos dos artigos 27.º, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 21/83, de 21 de Janeiro, e 209.º e 210.º, n.os 2 e 3, da Constituição.

Cometeu o arguido as infracções previstas nos artigos 24.º, n.º 1, alínea *e*), e 26.º, n.º 2, alínea *c*), do ED, a que correspondem, respectivamente, as penas de suspensão e de aposentação compulsiva e demissão.

Art. 3.º Ao determinar tal arquivamento dos processos, fez o arguido com que se tornasse desnecessária e inútil a actividade jurisdicional desenvolvida no âmbito dos mesmos processos.

Cometeu a infracção prevista e punida no artigo 26.º, n.º 2, alínea *c*), do ED, a que correspondem as penas de aposentação compulsiva e demissão.

Art. 4.º Ao determinar que não se promovesse a aplicação daquelas medidas inbitórias da faculdade de conduzir, violou o arguido o dever de actuação no sentido de criar no público confiança na acção da Administração, previsto no artigo 3.º, n.º 3, do ED.

Cometeu a infracção prevista no artigo 25.º, n.º 2, alínea *c*), do ED, a que corresponde a pena de demissão.

Não se verificam circunstâncias atenuantes; contra o arguido militar a circunstância agravante especial da alínea *b*) do artigo 31.º do mesmo Estatuto.

O recorrente apresentou a sua defesa como consta de fls. 206 a 227 do processo instrutor, dada por reproduzida.

Os instrutores do processo disciplinar elaboraram o relatório de fls. 301 a 307 do processo instrutor, em que concluem quanto às infracções cometidas:

«*a*) Através do comportamento adoptado violou o arguido o dever geral previsto no artigo 3.º, n.º 3, do ED, ou seja, o dever de actuação no sentido de criar no público confiança na acção da Administração, em especial no que à sua imparcialidade diz respeito.

Efectivamente, ao ordenar o arquivamento dos processos relativos a condutores sentenciados com medidas inibitórias da faculdade de conduzir por períodos de duração igual ou inferiores a 10 dias, procede-se a uma discriminação perfeitamente arbitrária dos condutores que deverão suportar as consequências das suas infracções ao Código da Estrada, com o inerente prejuízo que medidas desta natureza provocam ao nível da confiança do público relativamente à acção da Administração.

b) Cometeu, igualmente, o arguido, através da conduta adoptada a infracção prevista no artigo 26.º, n.º 2, alínea *c*), do ED, na medida em que através do citado despacho contribuiu para tornar inútil e desnecessária a actividade jurisdicional levada a cabo pelos tribunais, passando a existir, sem que para o efeito houvesse fundamento legal, uma recusa por parte da DGV em dar cumprimento a determinadas sentenças judiciais.»

Pelo que propuseram a aplicação da pena de suspensão, por 120 dias, suspensa por 1 ano.

A Auditoria Jurídica do MOPTC emitiu a informação n.º 18/91, de 25 de Janeiro de 1991, a fls. 310 a 315, dada por reproduzida, em que defende que a conduta do arguido é subsumível ao artigo 24.º, n.º 1, do ED, já que o arguido demonstrou grave incompreensão no cumprimento dos seus deveres, tendo errado manifestamente quando da escolha da melhor opção para suprir deficiências do serviço que fora incumbido de dirigir. É de parecer que a pena seja fixada em 121 dias de suspensão, suspensa por 1 ano.

O Secretário de Estado dos Transportes exarou em 30 de Janeiro de 1991, a fl. 308 do processo instrutor, este despacho:

«Nos termos do artigo 24.º, n.ºs 1 e 3, do ED e com os fundamentos constantes da informação n.º 18/91 da Auditoria Jurídica, de 25 de Janeiro de 1991, aplico ao Eng. José Joaquim de Sousa Guedes de Guimarães Pestana a pena de suspensão de 121 dias, suspensa nos termos do artigo 33.º do mesmo Estatuto, por 1 ano.

À Inspecção para os devidos efeitos.»

Vejamos.

Não obstante constituir vício de forma o arguido pelo MP, quanto à nulidade insuprível do n.º 1 do artigo 42.º do ED, afigura-se que os eventuais interesses ofendidos do recorrente melhor serão tutelados pelo conhecimento prioritário desse vício, nos termos do artigo 57.º, n.º 2, alínea *a*), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), já que a sua possível procedência irá repercutir-se na decisão punitiva, prejudicando necessariamente o conhecimento dos demais vícios arguidos.

Como resulta da matéria fáctica especificada, na acusação do processo disciplinar os factos aí descritos e tidos como provados foram considerados como subsumíveis no artigo 24.º, n.º 1, alínea *e*), do ED e, nessa conformidade, foi proposta a pena de suspensão.

No relatório final foi mantida a acusação e proposta a pena de suspensão do artigo 24.º do ED graduada em 120 dias.

A Auditoria Jurídica do MOPTC, elaborou a informação n.º 18/91, na qual se entende que os factos provados se enquadram no corpo do n.º 1 do artigo 24.º do ED e não na sua alínea *e*) e, por isso, a pena de suspensão a aplicar situar-se-á entre 121 e 240 dias por força do n.º 3 do artigo 24.º e não entre os 20 e 120 dias, nos termos do seu n.º 2.

O despacho recorrido, dando concordância a esta informação, aplicou ao recorrente a pena de 121 dias de suspensão.

Segundo o recorrente e o magistrado do MP foi violado o n.º 1 do artigo 42.º do ED, apenas e na medida em que não sendo configurada, dessa forma, na acusação, o comportamento do arguido, não pôde o mesmo defender a sua posição, quanto ao novo entendimento da autoridade recorrida.

O direito de audiência e defesa dos funcionários e agentes em processo disciplinar merece pela primeira vez consagração constitucional no nosso ordenamento jurídico com a Constituição de 1976 (artigo 276.º, n.º 3), o que se manteve nas revisões de 1982 e 1989 (artigo 269.º, n.º 3).

De entre as disposições que especialmente visam a tutela dos direitos dos arguidos, o Estatuto de 1984 (tal como o de 1979) confere particular relevo às que regulam a acusação (nota de culpa).

Dos artigos 57.º, n.º 2, e 59.º, n.º 4, resulta claramente a exigência de que a acusação contenha a indicação dos factos, com a «necessária discriminação», «as circunstâncias de tempo, modo e lugar da infracção», sempre reportados aos «preceitos legais respectivos e às penas aplicáveis», sob pena de nulidade insuprível (artigo 42.º, n.º 1).

No recente Acórdão deste Supremo Tribunal de 26 de Maio de 1982, recurso n.º 30 419, escreveu:

«Não basta pois a enunciação da mera materialidade das faltas que se consideram praticadas, pois há que fazer sempre a sua referenciação aos correspondentes preceitos legais e às penas abstractamente aplicáveis.

E isto para quê? Para que o arguido possa exercitar, de modo eficaz e organizado, a coberto de quaisquer surpresas e perfeitamente conhecedor das previsíveis consequências das suas condutas o seu direito de audiência e defesa.»

E mais adiante:

«É que nada podia responder ou contestar o ora recorrente relativamente à qualificação e subsunção jurídica desses factos e quanto à pena pretendida aplicar, pela simples razão de que nada especificava a tal respeito a peça acusatória.»

O enquadramento jurídico dos factos é pois considerado elemento essencial da acusação.

A indicação dos preceitos legais aplicáveis é essencial para a defesa do arguido.

Na verdade, o artigo 28.º do ED de 1984, que dispõe sobre a medida e graduação das penas, refere-se aos artigos 22.º a 27.º — onde se enunciam os comportamentos sancionáveis e as penas aplicáveis —

apenas como normas que contêm «critérios gerais» estes são, com outros, elementos a atender para a punição do arguido.

Daí o risco da «surpresa» que a decisão final poderia representar-se para o arguido e que o legislador parece ter pretendido evitar impondo que a acusação enuncie os preceitos legais aplicáveis e mesmo a pena proposta.

A omissão de uma tal indicação é pela unanimidade da jurisprudência considerada uma violação grave dos direitos de defesa do arguido.

Não se compreende, assim, que se tenha como inócua, para esses mesmos direitos, uma diversa e mais gravosa qualificação dos factos feita na decisão final, relativamente à que consta da nota de culpa.

Um tal entendimento acabaria afinal por esvaziar todo o relevantíssimo valor que se reconhece à exigência de menção expressa na nota de culpa dos preceitos aplicáveis.

Indicar um enquadramento da falta a cuja modificação se não atribui o mínimo efeito, ou nada indicar, é rigorosamente o mesmo na perspectiva dos direitos de audiência e defesa do arguido; a defesa do arguido continuaria a debater-se, se não com a ignorância absoluta, pelo menos com a dúvida sobre o critério punitivo que viria a ser utilizado a final e, consequentemente, sobre o modo como deveria estruturar a sua defesa.

Deve, assim, reconhecer-se que a jurisprudência — por todos os Acórdãos de 7 de Março de 1985, in *Acórdãos Doutrinais* n.º 288, p. 1334, de 4 de Julho de 1989, recurso n.º 26 676, de 18 de Abril de 1991, recurso n.º 28 364 e de 25 de Junho de 1992, recurso n.º 29 876 — tem considerado irrelevante o facto de o despacho punitivo pressupor um enquadramento jurídico disciplinar diferente e mais gravoso do que o constante da nota de culpa.

Tal resulta, por um lado, de se apreciar a situação na perspectiva dos poderes da entidade competente para decidir e, por outro, do apelo ao direito processual penal como subsidiário do direito disciplinar.

Ora, em primeiro lugar, não se pretende pôr em causa o poder da entidade decidente de, livremente, qualificar os factos que se dão como provados — o enquadramento jurídico constante da acusação será, nesta medida, provisório, não tendo o instrutor competência para a ela vincular o processo.

Entende-se é que se deve conceder ao arguido a faculdade de se pronunciar (e de se defender) sobre esse novo enquadramento jurídico, se a entidade competente o considera mais correcto.

Não é assim uma questão de impossibilidade de diferente qualificação dos factos mas de garantia do direito de defesa do arguido mediante a sua audição prévia.

Em segundo lugar, a aplicação de regras ou princípios de direito processual penal ao direito disciplinar pressupõe que as situações em causa revistam características idênticas ou com a afinidade bastante para se poder justificar a mesma regulamentação.

Ora, se é certo que, em processo penal, a inalterabilidade dos factos descritos na acusação ou na pronúncia, ainda que se verifique uma diferente incriminação, é suficiente para se não impor a concessão ao arguido de nova oportunidade de defesa (mas deve realçar-se que uma alteração não substancial dos factos pode implicar essa nova oportunidade — artigo 358.º, n.º 1, do Código de Processo Penal —, importa evidenciar que a uma tal solução está subjacente a circunstância de as valorações ético-penais constarem de tipos legais de crime, o que não acontece no direito disciplinar.

Em suma, pois, e sem embargo da liberdade de qualificação jurídica das faltas pela entidade decidente, a garantia dos direitos de defesa do arguido em processo disciplinar, como decorrência do disposto nos artigos 42.º, n.º 1, 57.º, n.º 2, e 59.º, n.º 4, do ED de 1984, impõe a audição prévia do arguido sempre que aquela qualificação não corresponda à que foi feita na nota de culpa, sob pena de nulidade insuprível, equiparada à que se prevê no citado artigo 42.º, n.º 1.

Neste sentido, o Acórdão deste Supremo Tribunal de 13 de Outubro de 1992, processo n.º 29 875, cuja argumentação se seguiu de perto.

O recorrente foi punido por disposição diversa daquela por que foi acusado e a que corresponde pena diferente e mais grave, que lhe foi aplicada.

Não foi ouvido sobre a alteração da qualificação da falta.

Violou-se, deste modo, o direito de audiência e defesa do arguido, violação equiparável à que se prevê no artigo 42.º, n.º 1, do ED e que gera a nulidade insuprível do processo disciplinar.

Fica prejudicado o conhecimento do vício de violação de lei.

Pelo exposto, dão provimento ao recurso e anulam o acto recorrido.

Não são devidas custas.

Lisboa, 28 de Janeiro de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *António José Ribeiro da Cunha — João Rolando Viana Queiroga Chaves* (vencido. No projecto de acórdão que elaborei como relator concluía pela improcedência do recurso. Na sequência de corrente jurisprudêncial deste STA (Acórdãos de 16 de Outubro de 1975, de 5 de Maio de 1983, de 7 de Março de 1985, in *Acórdãos Doutrinais,* n.ºs 170, p. 167, 262, p. 1143 e 288, p. 1334, respectivamente, de 4 de Julho de 1989, recurso n.º 26 676 e de 25 de Junho de 1992, recurso n.º 29 876) entendo que não se verifica a nulidade prevista no n.º 1 do artigo 42.º do ED quando, sem prévia audiência do arguido e sem alteração dos factos constantes da acusação, se procede a enquadramento jurídico-disciplinar mais gravoso do que o constante da acusação e se aplica pena contida na moldura abstracta prevista na norma escolhida para a subsunção.

A entidade que detém o poder de punir é livre de qualificar jurídico-disciplinarmente os factos constantes da acusação sem que daí não decorra qualquer diminuição das garantias legais de audiência do arguido, uma vez que este tem de se defender dos factos que lhe são imputados e não da qualificação jurídica destes.

Não ocorreu por isso violação do n.º 1 do artigo 42.º do ED. Encontrei na doutrina também autores que propendem para a mesma solução, quer no campo do direito criminal, quer do direito disciplinar: Beleza dos Santos, in *Revista de Legislação e Jurisprudência,* n.º 63, p. 387, Eduardo Correia, *Caso Julgado e Poderes de Cognição do Juiz,* ed. de 1963, p. 398, e M. Caetano, *Manual,* vol. III, 9.ª ed., p. 846). — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 28 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Recurso hierárquico necessário. Irrecorribilidade de resolução da Caixa Nacional de Previdência.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Por força do artigo 108.º-A do Estatuto de Aposentação impunha-se recurso hierárquico necessário para o conselho de administração da deliberação de dois membros do conselho directivo da Caixa Nacional de Previdência que, no uso de poderes delegados, revogara anterior resolução que concedera pensão de aposentação.

2 — Não o tendo interposto e recorrendo logo à impugnação contenciosa, por falta de definitividade vertical, deve o recurso contencioso ser rejeitado, por manifesta ilegalidade de interposição.

Recurso n.º 29 447, em que são recorrente a Caixa Nacional de Previdência (CNP) e recorrido Sílvio José Tomás Martins Bairrada. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Sílvio José Tomás Martins Bairrada, residente em Elvas, interpôs recurso contencioso contra o despacho de 4 de Agosto de 1984 da administração da Caixa Geral de Depósitos (CGD).

Por sentença de 30 de Março de 1990, do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, foi dado provimento ao recurso e, em consequência, foi anulado aquele despacho, com fundamento em violação do disposto no artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 362/78, de 25 de Novembro.

Inconformada, recorre a direcção da Caixa Nacional de Previdência (CNP) produzindo alegações, que terminam com este conclusivo:

«1.º Não podem beneficiar da pensão de aposentação prevista no Decreto-Lei n.º 362/78 e legislação complementar todos aqueles que, depois de terem regressado do Ultramar, passaram a ser subscritores da Caixa Geral de Aposentações (CGA) e, portanto, passaram a poder beneficiar, desde que reunidos os respectivos requisitos, de pensão de aposentação, como qualquer outro subscritor da CGA.

2.º O disposto no Decreto-Lei n.º 362/78 tem de ser interpretado em termos hábeis atendendo a todo o circunstancialismo histórico que originou a emanação do diploma e atendendo ao regime geral de aposentação, no sentido de que ambas as faculdades de aposentação [a prevista no Decreto-Lei n.º 362/78 e a prevista no Estatuto de Aposentação (EA)] não se sobrepõem nem são cumuláveis, mas sim que a faculdade de aposentação prevista no Decreto-Lei n.º 362/78 é uma faculdade excepcional e em termos de só poder aplicar-se àqueles que, não se encontram, à data do pedido de aposentação, abrangidos pelo regime geral de aposentação, ou seja, àqueles que não possam beneficiar abstractamente, de direito a pensão de aposentação, nos termos do EA.

3.º Isto nada tem a ver com a natureza do vínculo que o funcionário ou agente tenha adquirido face à administração pública metropolitana, pois o que consta é que o funcionário ou agente da ex-administração pública ultramarina tenha passado, entretanto, a ser subscritor da CGA.

4.º Mesmo que o funcionário ou agente tivesse ingressado, por nomeação definitiva, na administração pública metropolitana, poderia já, posteriormente, ter cessado definitivamente funções nessa administração pública metropolitana, também ele teria direito à aposentação prevista no Decreto-Lei n.º 362/78, o que seria um absurdo.

5.º E só por se ter verificado que muitos agentes da antiga administração ultramarina não puderam ingressar no quadro geral de adidos, por não reunirem as condições legalmente exigidas (cf. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 362/78), é que foi emanado o Decreto-Lei n.º 362/78 com a finalidade de assegurar a tais funcionários e agentes uma pensão de aposentação, alcançando-se assim, em substituição da manutenção do seu vínculo no activo, um mínimo de protecção à parte do funcionalismo que teve de cessar funções nas províncias ultramarinas por efeito da descolonização.

6.º Daqui resulta que os funcionários e agentes que ingressaram no quadro geral de adidos não foram abrangidos por tal faculdade excepcional de aposentação, uma vez que lhes foi mantido o vínculo à Administração Pública.

7.º A posição defendida encontra-se largamente apoiada pela jurisprudência do STA (acórdãos proferidos nos recursos n.os 21 169, 25 780 e 29 723).

8.º A sentença violou o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 362/78.»

Contra-alegou o recorrente, ora recorrido, no sentido de ser mantida a sentença, juntando em seu abono o parecer de fls. 123 a 142 da autoria do Sr. Dr. Osvaldo Gomes. O Ministério Público também é de parecer de não merecer provimento o recurso.

O Ex.mo Juiz, primeiro-adjunto, veio a fls. 75 v.º e 176 levantar a questão da irrecorribilidade contenciosa do acto administrativo que é objecto do recurso contencioso, sobre o qual foram ouvidas as partes e relegado o seu conhecimento para final.

A matéria fáctica apurada na 1.ª instância e com relevo para a decisão é a seguinte:

A) Por requerimento apresentado em 22 de Setembro de 1981, invocando a qualidade de ex-delegado do procurador da República no ex-estado de Moçambique, anteriormente à independência deste território, e o disposto no Decreto-Lei n.º 118/81, de 18 de Maio, o recorrente pediu a aposentação.

B) Por resolução de 20 de Março de 1986, foi-lhe fixada a pensão provisória actualizada de 13 176$, com efeitos reportados a 1 de Outubro de 1981.

C) E em execução desta resolução foi-lhe creditado em conta a quantia de 554 000$.

D) Em 1 de Agosto de 1986, foi elaborada a informação n.º 198 6220C 2434/81 do SPR 6 — Aposentação III, da CNP, de fls.27 do processo instrutor, dada por reproduzida e que assim termina:

«4. Pelo exposto e visto que, nos termos do artigo 44.º do EA, os subscritores são aposentados pelo último cargo em que estejam inscritos na Caixa, não pode o interessado ser aposentado ao abrigo da legislação em causa, pelo que se propõe a anulação do despacho de 20 de Março de 1986 da Ex.ma Administração, que lhe concedeu a pensão provisória e consequente reposição por parte do requerente da importância de 554 000$, correspondente à pensão relativa ao período de 1 de Outubro de 1981 a 31 de Maio de 1986, indevidamente recebida».

E) Sobre essa informação recaiu o seguinte despacho assinado por dois membros da direcção da CNP: «Concordamos. 4 de Agosto de 1986. Por delegação. *Diário da República,* 2.ª série, n.º 36, de 13 de Fevereiro de 1986».

F) O recorrido exerceu funções na magistratura ultramarina até 2 de Dezembro de 1974.

G) E exerceu entre 6 de Janeiro de 1975 e 1 de Setembro de 1977 funções como professor provisório na Escola Secundária de Elvas.

H) Sendo inscrito nessa qualidade, como subscritor da CGA, com o n.º 549 591.

O Direito:

Antes de mais há que conhecer da questão da irrecorribilidade contenciosa do acto administrativo que é objecto de recurso contencioso, levantada pelo Ex.mo Juiz Segundo-Adjunto, uma vez que, nos termos da alínea *b*) do artigo 110.º da LPTA, nos recursos das decisões dos tribunais administrativos de círculo pode o STA julgar questões prévias de conhecimento oficioso e ainda não decididas com trânsito em julgado, como é o caso.

O acto administrativo que é objecto do recurso contencioso é o despacho de 4 de Agosto de 1986 (fl. 27 do apenso), que apropriando-se da informação n.º 198, de 1 de Agosto de 1986, aí constante, com ela concordou e revogou a resolução de 20 de Março de 1986 (fl. 18 do apenso), que havia concedido ao recorrido uma pensão provisória de aposentação e que ele requerera ao abrigo do disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 362/78, de 28 de Novembro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 23/80, de 29 de Fevereiro.

A resolução de 4 de Agosto de 1986, conforme consta de fl. 146, é da autoria de dois membros da direcção da CNP, a qual é constituída pelo Montepio dos Servidores do Estado e a CGA, sendo administrada pela CGD (artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 142/73, de 31 de Março).

Naquela resolução foi feita a invocação do uso de poderes delegados, por dois administradores da CGD, conforme publicação efectuada no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 36, de 13 de Fevereiro de 1986.

Em tal acto de delegação, invocado e publicado (pp. 155, 156, 170 e 171), aqueles dois administradores delegaram nos autores do acto contenciosamente impugnado, os poderes consignados, nomeadamente, no artigo 108.º do EA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 214/83, de 25 de Maio.

O despacho impugnado contenciosamente, revogando anterior resolução, que concedera pensão de aposentação, traduz-se em resolução sobre «perda de pensão».

Estabelece o artigo 108.º-A do EA nos seus n.os 1, alínea *a*), e 2, que haverá recurso hierárquico necessário para o conselho de administração das resoluções que resolvam sobre a diminuição ou perda de pensão, recurso que será interposto no prazo de 30 dias a contar do dia da notificação feita ao interessado da resolução recorrida.

Assim, impunha-se que daquela resolução que originou para o recorrente a perda de pensão que lhe fora fixada pela anterior resolução de 20 de Março de 1986, o recorrente interpusesse recurso hierárquico necessário para o conselho de administração, a fim de, posteriormente, se assim o entendesse e face ao conteúdo do acto que o decidisse, pudesse interpor recurso contencioso para os tribunais administrativos. No mesmo sentido, v. Acórdãos de 29 de Maio de 1990, recurso n.º 27 796, de 12 de Março de 1991, recurso n.º 29 028 e de 27 de Novembro de 1987, recurso n.º 24 907.

Não foi assim que procedeu o recorrido, que, sem a interposição do aludido recurso hierárquico necessário, logo em 20 de Outubro de 1986 impugnou contenciosamente no TAC a resolução de 4 de Agosto de 1986.

Deste modo, o acto impugnado, por falta de definitividade vertical, não é contenciosamente impugnável, por força do n.º 1 do artigo 25.º da LPTA, o que conduz à rejeição do recurso contencioso, nos termos do § 4.º do artigo 57.º do Regulamento do STA e prejudica o conhecimento do objecto do recurso jurisdicional.

A irrecorribilidade contenciosa do acto objecto do presente recurso contencioso é do conhecimento oficioso do tribunal e é causa de rejeição do recurso, por manifesta ilegalidade na sua interposição. Neste sentido, v. *Acórdãos Doutrinais,* n.os 178, p. 1271, 156, p. 1431 e 275, p. 1287.

Nestes termos e tudo considerando, acorda-se em dar provimento ao recurso jurisdicional, revogando-se em consequência a sentença e rejeita-se o recurso contencioso.

Custas pelo ora recorrido, fixando-se a taxa de justiça em 10 000$ e 15 000$ no TAC no STA, respectivamente, e a procuradoria em 50%.

Lisboa, 28 de Janeiro de 1992. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* — *António José Ribeiro da Cunha.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 28 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Procedimento criminal e procedimento disciplinar. Qualificação da infracção. Poder vinculado.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A inexistência de responsabilidade criminal não acarreta necessariamente a inexistência de responsabilidade disciplinar. Pelos mesmos factos pode não haver punição penal e haver punição disciplinar, por constituírem infracção disciplinar.

2 — A subsunção dos factos numa cláusula geral punitiva, por se traduzir em actividade de interpretação e aplicação da lei, insere-se num dos aspectos vinculados do poder disciplinar, com sujeição à sindicabilidade do tribunal.

Recurso n.º 30 075, em que são recorrente José Jorge Correia e recorrido o Ministro da Administração Interna. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Correia de Lima.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — José Jorge Correia, guarda da Polícia de Segurança Pública (PSP), com os demais sinais dos autos, interpôs recurso contencioso de anulação do despacho do Sr. Ministro da Administração Interna,

de 14 de Agosto de 1991, que o puniu com a pena de reforma por incapacidade moral.

Na petição inicial, formulou as seguintes conclusões, no seguimento dos fundamentos aí alegados:

«1.ª A primeira infracção está prescrita.

2.ª As dívidas meramente civis e as decorrentes de factos ilícitos estão todas liquidadas.

3.ª Os processos criminais de que foi objecto estão arquivados, por extinção de procedimento.

4.ª Os factos de que foi acusado estão incorrectamente enquadrados no âmbito das disposições legais invocadas, por reconhecimento da própria Auditoria Jurídica.

5.ª A alínea *j*) do artigo 8.º do Regulamento Disciplinar (RD) da PSP não existe.

6.ª O recorrente não pôde defender-se cabalmente.

7.ª Em caso algum a acusação refere que os factos inviabilizam a manutenção da relação funcional, o que é imperativo.

8.ª O processo disciplinar que desemboca no despedimento dum trabalhador, põe em causa o direito fundamental de segurança no emprego, consagrado no artigo 53.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Por isso, o processo disciplinar tem de submeter-se ao princípio do contraditório e da defesa daquele direito. As garantias de defesa incluem o direito de contestação de todos os fundamentos da nota de culpa de forma a gerar-se uma contradição dialéctica, em ordem a atingir-se uma decisão justa (Acórdão do STA de 3 de Maio de 1989, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 334).

(Não existe a 9.ª).

10.ª A decisão padece assim de nulidade insuprível por falta de audiência do arguido, por força dos artigos 80.º e 84.º do RD da PSP.

11.ª Violou ainda os artigos 47.º e 55.º do RD da PSP.

12.ª Por incorrecta formulação do quadro legal aplicável violou o despacho recorrido, além dos artigos 80.º e 84.º do RD da PSP, os princípios gerais de defesa, nulidade insuprível.

13.ª Ao não referir o acusatório a inviabilidade de manutenção da relação funcional, violou os princípios basilares do direito de trabalho e o artigo 53.º da CRP.»

II — A autoridade recorrida, notificada para responder, por ofício datado de 25 de Novembro de 1991, enviou o processo disciplinar e respondeu que, em 18 de Dezembro de 1991, revogara por substituição o despacho impugnado, juntando com a resposta o novo despacho, que pune o recorrente com a pena de aposentação compulsiva (fls. 24 a 29 dos autos).

Juntou também documento comprovativo de que o recorrente fora notificado desse novo despacho em 8 de Janeiro de 1992 (fls. 37 e 37 v.º).

III — Pelos requerimentos de fls. 33 e 40 a 41 v.º, que aqui se consideram reproduzidos, veio o recorrente formular pedido de substituição do objecto do recurso, desta feita visando o referido despacho substituto de 18 de Dezembro de 1991, mas por fundamentos em parte diferentes dos constantes da petição de recurso.

Tal pedido foi admitido pela decisão de fls. 44 v.º a 49 v.º, transitada em julgados, nos termos do n.º 2 do artigo 51.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), «confinado aos fundamentos

que na petição inicial se mostram alegados e invocados para o acto revogado de 14 de Agosto de 1991», desatendendo-se o pedido quanto aos seguintes fundamentos, que se decidiu excederem os constantes da petição e serem novos:

«Violação do disposto no artigo 86.º do RD da PSP, com nulidade insuprível de falta de audiência do arguido, pois que o recorrente nunca fora acusado nem lhe fora dada a oportunidade de contraditar ou responder aos factos agora tidos em conta no novo acto punitivo e considerados inviabilizadores da manutenção da relação funcional.

Relativamente à infracção do n.º 7 do despacho punitivo que ocorreu erro de enquadramento jurídico, na parte em que aí se invoca, a infracção ao artigo 4.º e a previsão da alínea *e*) do n.º 1 do artigo 16.º do Estatuto Disciplinar (ED) da PSP, porquanto 'não foi alegado, menos ainda provado, a sua incidência em comportamento do recorrente a que faltasse a isenção, liberdade e imparcialidade por assunção de dívidas perante a banca comercial, que integralmente solveu'.

O novo acto 'não existe', porque se trata de nova nota de culpa ao ora recorrente.

Violação dos artigos 80.º, 84.º e 86.º do RD da PSP.

Violação dos artigos 47.º e 51.º do Decreto-Lei n.º 267/85.

Violação do artigo 53.º da CRP.»

IV — Notificada a autoridade recorrida para responder ao recurso, tendo por objecto o despacho de 18 de Dezembro de 1991, respondeu nos termos constantes de fls. 63 a 69, pugnando pelo improvimento do recurso.

V — Em alegações, nos termos do disposto no artigo 67.º do Regulamento do STA, o recorrente alegou e concluiu:

«A reforma por incapacidade moral aplicada ao recorrente foi revogada por despacho de 18 de Dezembro de 1991, proferido pelo Sr. Ministro da Administração Interna.

Porém, ao contrário do processo disciplinar que deu origem à primeira pena, adita, a fls. 5, *in fine,* e 6, a inviabilização da manutenção da relação funcional.

Apenas e tão-só por ocasião do referido despacho, a aposição de tal característica lhe foi comunicada, aposição essa inserida porque alegada pelo recorrente na interposição do recurso, como faltando e sendo imprescindível para aplicação da dita pena.

O despacho de que, em substituição se recorreu, até pelos articulados em que se omitem uns dos primitivos e se aditam outros e se lhes dá novo enquadramento jurídico, ora se recorre, configuram, à saciedade, verdadeira e óbvia nota de culpa, totalmente nova, de que o recorrente se não pôde defender.

Ora, o direito de se defender é primacial para que qualquer e toda a pena tenha um mínimo de consistência.

A denegação desse direito inviabiliza qualquer hipótese de a pena aplicada ser legal.

Com efeito, o errado enquadramento normativo e erro na qualificação dos factos de que foi acusado, por não se subsumirem na previsão dos artigos 47.º e 49.º do ED e como tal não colidirem com a manutenção da relação laboral, condena o presente processo ao total e inepto malogro.

Em conclusão:

Com execução das 1.ª, 5.ª e 7.ª, dá como reproduzidas as constantes do recurso com entrada nesse venerando Tribunal no dia 8 de No-

vembro de 1991 e de que junta fotocópia, dispensando-me de as transcrever.

Permita-se-nos aditar uma 14.ª conclusão que é a de o recorrente, apenas com o despacho punitivo último, ter conhecimento da inviabilidade da manutenção da relação funcional que não pôde impugnar e que, de facto, se enquadra na nulidade insuprível consignada de denegação do direito de se defender, violando os artigos 48.º, 80.º e 86.º do RD.»

VI — A autoridade recorrida contra-alegou, mantendo a posição assumida na resposta e concluindo pela legalidade do acto objecto do recurso e pelo improvimento deste.

VII — O Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto emitiu seu parecer, do seguinte teor:

«Por nossa parte, julgamos que o recurso não merece provimento.

Quanto ao vício que autonomamente vem arguido nas alegações de fl. 73 (em relação aos constantes da petição de fls. 2 e segs.), não se deverá conhecer dele, atento o já decidido no douto despacho de fls. 44 e segs., já transitado, que uma vez por todas definiu o âmbito dos vícios cujo conhecimento é admissível no recurso depois de deferida a substituição do seu objecto.

Quanto aos restantes vícios.

Os constantes das conclusões 1.ª, 5.ª e 7.ª da petição de fls. 2 e segs. foram abandonados pelo recorrente (v. alegação a fl. 73).

Restam, portanto, os das conclusões 2.ª, 3.ª e 4.ª da petição de recurso, renovados nas alegações, ainda que por remissão.

Quanto ao pagamento, entretanto ocorrido, das dívidas, tal facto foi ponderado na decisão punitiva.

Por seu turno, a extinção do procedimento criminal nos respectivos processos, em nada efecta o procedimento disciplinar, atenta a consabida independência dos dois procedimentos, criminal e disciplinar.

A matéria da conclusão 4.ª está prejudicada, uma vez que o despacho agora em crise — atenta a substituição entretanto operada no objecto do recurso — teve em conta as conclusões do parecer da Auditoria Jurídica.»

VIII — Colhidos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

Com relevo para a decisão, mostram-se provados os seguintes factos:

A) Conforme despacho do Sr. Ministro da Administração Interna, de 28 de Fevereiro de 1991, foram apensados ao processo disciplinar n.º 86/222, de 6 de Janeiro de 1990, os processos disciplinares n.os 10/222, de 6 de Fevereiro de 1990 e 107/222, de 6 de Janeiro de 1990, todos pendentes e relativos a factos praticados pelo ora recorrente, tendo este sido notificado dessa apensação.

B) Nesses processos foram tomadas ao recorrente declarações sobre os factos que lhe eram imputados (fls. 38 a 49, 88 v.º a 89 v.º, 108 e 108 v.º, 113 e 131).

C) Em 9 de Maio de 1991, foi deduzida e notificado o recorrente da acusação conjunta e relativa aos factos dos três referidos processos disciplinares, sendo-lhe concedido o prazo de 10 dias para apresentação da defesa escrita, sendo o teor da acusação o constante de fls. 133 a 135 v.º do apenso e que aqui se dá por inteiramente reproduzido, dela se salientando:

«I) No dia 10 de Dezembro de 1984, dirigiu-se às lojas n.º 103 e 104 do Centro Comercial OK, em Setúbal, e comprou ao proprietário destas lojas, Manuel José, uma aparelhagem compacto, composta de gira-discos, rádio e gravador de *cassettes,* pelo preço global de 74 748$.

Como forma de pagamento aceitou e assinou 12 letras no valor de 6229$ cada, que foram submetidas a desconto no Banco Espírito Santo e Comercial de Lisboa (BESCL), em Setúbal. Sem qualquer justificação apenas pagou as 6 primeiras letras, ficando por liquidar as restantes, que com o valor acrescido de encargos bancários totaliza uma dívida de 37 584$.

Infringiu o artigo 4.º (com referência aos artigos 43.º e segs. da Lei Uniforme relativa às Letras e Livranças do Código Comercial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 23 721, de 29 de Março de 1934) e n.os 15 e 16 do artigo 5.º do RD, aprovado pelo Decreto n.º 40 118, de 6 de Abril de 1955, faltas estas que se enquadram também nos artigos 6.º, 8.º, alínea *g*), e 16.º, n.os 1 e 2, alíneas *e*) e *f*), do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro.

II) No dia 20 de Junho de 1989, comprou o auto ligeiro particular de passageiros, marca *Citroën,* modelo GS 1220, de cor vermelha, com a matrícula FO-81-43, a Fernando Quaresma de Macedo Cabral, pela quantia de 330 000$. Como meio de pagamento, emitiu dois cheques pré-datados da Caixa Geral de Depósitos (CGD), por si preenchidos e assinados, ao proprietário do automóvel, um no valor de 180 000$ e o outro de 150 000$, que em datas diferentes apresentou na respectiva instituição bancária, em Setúbal, e lhe foram devolvidos por falta de provisão.

Infringiu o artigo 4.º (com referência aos artigos 23.º e 24.º do Decreto-Lei n.º 13 004, de 12 de Janeiro de 1927) e os deveres 15.º e 16.º do artigo 5.º do RD da PSP, aprovado pelo Decreto n.º 40 118, de 6 de Abril de 1955, faltas também enquadradas nos artigos 6.º, 8.º, alínea *g*), e 16.º, n.º 1, e alíneas *e*) e *f*) do n.º 2 do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro.

III) No decorrer do ano de 1989, uns meses após a aquisição da viatura automóvel FO-81-43, teve com ela um acidente de viação, que a incapacitou de continuar a circular com segurança na via pública.

Cerca de um mês depois conduziu o automóvel da mesma marca e modelo, de matrícula FZ-24-86, que entretanto adquirira, montando-lhe o motor, sem que tivesse solicitado prévia inspecção em qualquer das direcções de Viação.

Infringiu o artigo 5.º do RD da PSP, aprovado pelo Decreto n.º 40 118, de 6 de Agosto de 1955, faltas que também se enquadram nos artigos 6.º, n.º 1 e alínea *f*) do n.º 2, do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro.

IV) No dia 21 de Fevereiro de 1990 abasteceu com gasolina o automóvel que conduzia nas bombas de abastecimento de combustível GALP, sitas na Avenida de Manuela Maria de Portela, em Setúbal, e para efeito de prestação de contas entregou ao empregado de serviço um cheque do BESCL, por si preenchido e assinado, no valor de 5000$, o qual, apresentado na instituição bancária respectiva, foi devolvido por falta de provisão, cuja dívida só viera a ser liquidada dias depois, por intermédio do Comando Distrital da PSP de Setúbal.

Infringiu o artigo 4.º (com referência aos artigos 23.º e 24.º do Decreto-Lei n.º 13 004, de 12 de Janeiro de 1927) e os deveres 15.º e 16.º do artigo 5.º do RD da PSP, aprovado pelo Decreto n.º 40 118, de 6 de Abril de 1955, faltas enquadradas também aos artigos 6.º, 8.º, alínea *g*), e 16.º, n.º 1, e alíneas *e*) e *f*) do n.º 2, do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro.

V) Em meados de 1989, mês que não foi possível precisar, obteve um empréstimo de 50 000$, junto de António Joaquim Couto e, como

garantia de pagamento, entregou-lhe dois cheques pré-datados do BESCL, por si preenchidos e assinados, no valor de 25 000$ cada, que em datas diferentes apresentou na respectiva instituição bancária e lhe foram devolvidos por falta de provisão.

Infringiu o artigo 4.º (com referência aos artigos 23.º e 24.º do Decreto-Lei n.º 13 004, de 12 de Janeiro de 1927) e os deveres 15.º e 16.º do artigo 5.º do RD da PSP, aprovado pelo Decreto n.º 40 118, de 6 de Abril de 1955, faltas que se enquadram também nos artigos 6.º, 8.º, alínea *g*), e 16.º, n.º 1 e alíneas *e*) e *f*) do n.º 2, do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro.

VI) Em 30 de Maio de 1990, durante as suas horas de folga e em traje civil, no bar 'Absurdo', sito na Rua do Barão do Rio Zêzere, nesta cidade de Setúbal, perdeu a calma e envolveu-se em desordem com indivíduos da classe civil, agredindo-se mutuamente, do que resultou ferimentos em Paulo Jorge da Silva Cunha e em Elias Filipe do Vale dos Santos Matos, que tiveram de ser assistidos no Hospital de Setúbal, cujos ferimentos foram provocados com socos, pontapés e com a coronha da pistola individual que lhe está distribuída.

Infringiu os artigos 6.º (com referência ao artigo 142.º do Código Penal), 9.º, n.º 2, alínea *a*), 13.º, n.ºs 1, e 2, alíneas *c*), *d*) e *e*), 16.º, n.ºs 1 e 2, alínea *f*), do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro.

VII) Em Maio de 1990, data a que se reporta o ofício do Banco Fonsecas e Burnay, em Setúbal, colocou a sua conta naquela instituição bancária em débito de 52 200$, devido a dois cheques que lhe foram pagos e à utilização de máquinas automáticas de distribuição de dinheiro (ATMS), saldo negativo este que ainda não liquidou.

Infringiu os artigos 6.º (com referência ao artigo 313.º do Código Penal), 8.º, alínea *j*), 16.º, n.º 1, e alíneas *e*) e *f*) do n.º 2, do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro.

VIII) Em 8 de Setembro de 1988, foi-lhe concedido um empréstimo de 180 000$ pela agência do BESCL, em Setúbal, a pagar em 24 prestações mensais, de 7500$. Destas 24 prestações apenas liquidou 21 com atrasos e só depois de muita insistência por parte do Banco, deixando ainda três por pagar, no valor global de 22 500$.

Infringiu o artigo 4.º (com referência aos artigos 43.º e segs. da Lei Uniforme relativas às Letras e Livranças do Código Comercial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 23 721, de 29 de Março de 1934) e os deveres 15.º e 16.º do artigo 5.º do RD da PSP, aprovado pelo Decreto n.º 40 118, de 6 de Abril de 1955, faltas que se enquadram também nos artigos 6.º, 8.º, alínea *g*), 16.º n.º 1, e alíneas *e*) e *f*) do n.º 2, do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro.

Em relação ao RD, aprovado pelo Decreto n.º 40 118, de 6 de Abril de 1955, tem como atenuantes as circunstâncias 5.ª e 8.ª do artigo 31.º e, como agravantes, as circunstâncias 7.ª e 8.ª do artigo 32.º

em relação ao RD, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro, tem como atenuantes as circunstâncias *e*) do n.º 1 do artigo 52.º e, como agravantes, as circunstâncias *f*) e *i*) do n.º 1 do artigo 53.º

Às infracções praticadas correspondem as penas do artigo 29.º do RD da PSP, aprovado pelo Decreto n.º 40 118, de 6 de Abril de 1955 e do artigo 47.º do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro.»

D) O recorrente apresentou, então, a sua defesa escrita, constante de fls. 139 a 143 dos autos, que aqui se dá por reproduzida, onde, apresentando a sua versão de cada um dos factos levados à acusação

e reconhecendo que os mesmos o levaram a «uma situação que muito o desvalorizou no meio profissional em que se encontra inserido», pede que não seja negada a «sua vontade de se redimir dos seus momentos passados de crise e de rupturas, que lhe puseram em causa os seus verdadeiros valores de honestidade, de pureza e de nobreza existentes em si»; e que seja usada a «benevolência, para que possa ter a oportunidade de ser reabilitado perante esta grande família que é a PSP»; «que nada tem mesmo a alegar em sua defesa, a não ser o desejo de que lhe seja concedido o perdão para que tenha a oportunidade de singrar na vida como um agente de autoridade, profissão esta que se orgulha de exercer».

Juntou os documentos de fls. 144 a 156, mas não arrolou prova testemunhal.

E) Foi então elaborado o relatório final, de fls. 151 a 157, que aqui se dá por reproduzido, onde, nomeadamente, se deram como provados os factos constantes da acusação e ainda o seguinte:

Quanto ao facto n.º II da acusação, que o respectivo processo-crime foi arquivado em 6 de Maio de 1991, por desistência do queixoso, conforme resulta dos documentos juntos a fls. 145 e 146.

Que os factos descritos em V da acusação deram origem a que «o António Couto apresentasse na esquadra policial do Montijo queixa-crime contra si (fl. 28), cujo processo corre seus termos no tribunal da comarca».

Quanto aos factos descritos em supra VI da acusação, que o respectivo «processo-crime corre seus trâmites no Tribunal da Comarca de Setúbal».

Relativamente aos factos de VII da acusação, que «nesta altura já liquidou aquele dívida, conforme consta de fl. 144).

No que concerne aos factos descritos em VIII da acusação, que «esta dívida já se encontra liquidada, conforme consta de fl. 137».

«O guarda acusado, que confessa com grande humilde todas as faltas de que é acusado, é extremamente educado, obediente, educado, obediente, respeitador e manifesta grande desejo de continuar na corporação. Tem já três punições disciplinares, como consta na sua ficha biográfica a fls. 46 a 48: em 25 de Novembro de 1986, seis dias de suspensão; em 23 de Maio de 1989, uma admoestação e, em 19 de Julho de 1989, cinco patrulhas, punições estas aplicadas pelos comandantes deste Comando Distrital de Setúbal.»

Manteve a qualificação jurídica das infracções, tal como constavam da acusação, terminando por referir, igualmente, que a tais infracções «correspondem as penas do artigo 29.º do RD da PSP, aprovado pelo Decreto n.º 40 118, de 6 de Abril de 1955 e a do artigo 47.º do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro».

F) Remetidos os processos ao Comando-Geral da PSP, o Conselho Superior de Justiça, em 13 de Dezembro de 1990, emitiu parecer no sentido de ser proposta a aplicação ao ora recorrente da pena de reforma por incapacidade moral, por considerar que o seu comportamento se enquadrava na previsão do artigo 29.º do RD da PSP, aprovado pelo Decreto n.º 40 118, de 6 de Abril de 1955 (fl. 38 do apenso II).

G) Em 17 de Dezembro de 1990, no Comando-Geral da PSP, foi nos autos certificado que o ora recorrente reunia as condições de tempo mínimo para efeitos de aposentação (fl. 39 do apenso II).

H) Datada de 4 de Julho de 1991, o comandante-geral da PSP apresentou ao Sr. Ministro da Administração Interna a proposta de

fls. 18 a 22 do apenso II, que aqui se dá por reproduzida, propondo a aplicação ao ora recorrente da pena de reforma por incapacidade moral, por considerar provado que o ora recorrente cometeu as faltas descritas na acusação, mantendo em termos precisamente iguais as referências aos preceitos legais, agravantes e atenuantes daquele constantes, salvo a parte final, que substituiu por:

«Às infracções praticadas, cujo procedimento atenta gravemente contra a dignidade e prestígio do acusado e da função policial, corresponde a pena de Reforma por Incapacidade Moral, nos termos do artigo 29.º do RD da PSP, aprovado pelo Decreto n.º 40 118, de 6 de Abril de 1955, considerando-se o disposto no artigo 3.º da Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro.»

I) Foi, então, elaborado o parecer da Auditoria Jurídica do Ministério da Administração Interna, de fls. 2 a 15 do apenso II, que aqui se dá por reproduzido, do qual se destaca o seguinte:

«Tendo em atenção o disposto nos artigos 36.º e 63.º do RD da PSP vigente, conjugado com o artigo 3.º da lei que o aprovou, é de punir as infracções praticadas pelo arguido, por recurso ao RD da PSP, aprovado pelo Decreto n.º 40 118, de 6 de Abril de 1955, uma vez que este, pelo conjunto das infracções, é mais favorável ao arguido.

Com efeito, se nos socorressemos do novo RD, por força do artigo 49.º, n.º 1, alínea *d*), deste, a pena a aplicar ao arguido seria a de demissão.

A pena que vem proposta — reforma por incapacidade moral — parece-nos correcta e adequada, uma vez que as infracções praticadas, até pela sua prática reiterada, atentam gravemente conta a dignidade e prestígio do agente e da função policial.

Pelo exposto, formulam-se as seguintes conclusões:

«I — O processo disciplinar em que é arguido o guarda n.º 599/32 845, José Jorge Correia, da PSP de Setúbal, não padece de nulidade insuprível, tendo até garantido ao arguido, em toda a sua plenitude, o direito de audiência e defesa.

II — As infracções constantes do libelo acusatório estão provados no processo.

III — Não deverá ser incluída na punição, na fundamentação de direito, a violação do artigo 8.º, n.º 2, alínea *g*), do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro, nas infracções n.ºs 1, 2, 4, 5, 7 e 8 da proposta de aplicação de pena, uma vez que, pela forma como foram redigidas, não se adequam à matéria de facto inserida na nota de culpa.

IV — De igual modo, e pelos motivos referidos na conclusão anterior, deverá ser suprimida, na punição, na infracção n.º 6 da proposta, a referência à violação dos artigos 9.º, n.º 2, alínea *a*), e 13.º, n.º 2, alínea *e*), do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90.

V — Deverá ser alterada, nas infracções 2, 4 e 5, as referências à violação do Decreto-Lei n.º 13 004, de 12 de Janeiro de 1927, para o Decreto n.º 13 004.

VI — É adequada às infracções cometidas a aplicação da pena de reforma por incapacidade moral.

Nestes termos, caso V. Ex.ª se digne concordar com o que vem proposto e com o presente parecer, poderá aplicar ao arguido a pena de reforma por incapacidade moral, considerando alterada, pela forma referida nas conclusões III, IV e V, a proposta de punição.»

J) Sobre tal parecer foi exarado, pela autoridade recorrida, com data de 14 de Agosto de 1991, o seguinte despacho:

«Concordo com o teor e conclusões do presente parecer, pelo que, na sequência da proposta do Sr. Comandante-Geral da PSP, aplico ao guarda José Jorge Correia a pena de reforma por incapacidade moral.»

Foi este o despacho inicialmente impugnado no presente recurso.

L) Datado de 18 de Dezembro de 1991, dentro do prazo de que dispunha para responder ao recurso contencioso, o Sr. Ministro da Administração Interna exarou o seguinte despacho de fls. 24 a 29 dos autos, revogando o despacho de 14 de Agosto de 1991 e substituindo-o pelo seguinte:

«Tendo em conta o disposto nos artigos 36.º, 63.º e 47.º do RD da PSP, a gravidade, natureza e globalidade das infracções praticadas e a proposta do Sr. Comandante-Geral da PSP, aplico ao guarda da PSP n.ºs 599/32 845, José Jorge Correia, da PSP de Setúbal, a pena de aposentação compulsiva por, em processo disciplinar, se ter provado que cometeu as seguintes faltas:

1 — No dia 20 de Junho de 1989, comprou o auto ligeiro particular de passageiros, marca *Citroën,* modelo GS 1220, de cor vermelha, com a matrícula FO-81-43, a Fernando Quaresma Macedo Cabral, pela quantia de 330 000$. Como meio de pagamento emitiu dois cheques pré-datados da CGD, por si preenchidos e assinados, ao proprietário do automóvel, um no valor de 180 000$ e outro de 150 000$, que em datas diferentes apresentou na respectiva instituição bancária, em Setúbal, e lhe foram devolvidos por falta de provisão.

Infringiu o artigo 4.º e os deveres 15.º e 16.º do artigo 5.º do RD da PSP, aprovado pelo Decreto n.º 40 118, de 6 de Abril de 1955, faltas também enquadradas nos artigos 6.º, 16.º, n.º 1, e alíneas *e*) e *f*) do n.º 2, do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro.

2 — No decorrer do ano de 1989, uns meses após a aquisição da viatura FO-81-43, teve com ela um acidente de viação, que a incapacitou de continuar a circular com segurança na via pública. Cerca de um mês depois conduzia o automóvel da mesma marca e modelo, de matrícula FZ-24-86, que entretanto adquirira, montando-lhe alguns componentes do automóvel FO-81-43, nomeadamente o motor, sem que tivesse solicitado a prévia inspecção em qualquer das direcções de Viação.

3 — No dia 21 de Fevereiro de 1990, abasteceu com gasolina o automóvel que conduzia nas bombas de abastecimento de combustível da GALP, sitas na Avenida de Manuel Maria da Portela, em Setúbal, e para efeito de prestação de contas entregou ao empregado de serviço um cheque do BESCL por si preenchido e assinado, no valor de 5000$, o qual, apresentado na instituição bancária respectiva, foi devolvido por falta de provisão, vindo a dívida a ser liquidada dias depois, por intermédio do Comando Distrital da PSP de Setúbal.

Infringiu o artigo 4.º e os deveres 15.º e 16.º do artigo 5.º do RD da PSP, aprovado pelo Decreto n.º 40 118, de 6 de Abril de 1955, falta enquadrada também nos artigos 6.º, n.ºs 1 e 2, alíneas *e*) e *f*), do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro.

4 — Em meados de 1989, em mês que não foi possível precisar, obteve um empréstimo de 50 000$, junto de António Joaquim Couto, e como garantia de pagamento entregou-lhe dois cheques pré-datados do BESCL, por si preenchidos e assinados, no valor de 25 000$ cada,

que em datas diferentes apresentou na respectiva instituição bancária e lhe foram devolvidos por falta de provisão.

Infringiu o artigo 4.º e os deveres 15.º e 16.º do artigo 5.º do RD da PSP, aprovado pelo Decreto n.º 40 118, de 6 de Abril de 1955, faltas também enquadradas nos artigos 6.º, 16.º, n.º 1, e alíneas *e*) e *f*), do n.º 2, do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro.

5 — Em 30 de Maio de 1990, durante as suas horas de folga e em traje civil, no bar 'Absurdo', sito na Rua do Barão do Rio Zêzere, em Setúbal, perdeu a calma e envolveu-se em desordem com indivíduos da classe civil, agredindo-se mutuamente, do que resultou ferimentos em Paulo Jorge da Silva Cunha e em Elias Filipe do Vale dos Santos Matos, que tiveram que ser assistidos no Hospital de Setúbal, cujos ferimentos foram provocados com socos, pontapés e com a coronha da pistola individual que lhe está distribuída.

Infringiu os artigos 6.º, 13.º, n.ºs 1 e 2, alíneas *c*) e *d*), e 16.º, n.ºs 1 e 2, alínea *f*), do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro.

6 — Em Maio de 19990, data a que se reporta o ofício do BFB, em Setúbal, colocou a sua conta naquela instituição bancária em débito de 52 200$, devido a dois cheques que lhe foram pagos e à utilização de máquinas automáticas de distribuição de dinheiro (ATMS).

Neste momento a dívida já se encontra liquidada.

Infringiu os artigos 6.º, 16.º, n.º 1, e alíneas *e*) e *f*) do n.º 2, do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro.

7 — Em 8 de Setembro de 1988, foi-lhe concedido um empréstimo de 180 000$ pela agência do BESCL, em Setúbal, a pagar em 24 prestações mensais de 7500$. Destas 24 prestações liquidou 21 com atrasos e só depois de muita insistência por parte do Banco, deixando três por pagar no valor global de 22 500$. As últimas três já se encontram liquidadas.

Infringiu o artigo 4.º e os deveres 15.º e 16.º do artigo 5.º do RD da PSP, aprovado pelo Decreto n.º 40 118, de 6 de Abril de 1955, faltas enquadradas também nos artigos 6.º, 16.º, n.º 1, e alíneas *e*) e *f*) do n.º 2, do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro.

Em relação ao RD, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro, não beneficia de qualquer das circunstâncias dirimentes previstas no artigo 51.º e tem como atenuantes a circunstância *e*) do n.º 1 do artigo 52.º e, como agravante, as circunstâncias *f*) e *i*) do n.º 1 do artigo 53.º

As infracções praticadas pelo arguido revelam um procedimento que atenta gravemente contra a dignidade e o prestígio do acusado e da função policial, e, apreciadas no seu conjunto, são inviabilizadoras da manutenção da relação funcional, correspondendo-lhes a pena de aposentação compulsiva, nos termos dos artigos 47.º, n.º 1, e 48.º do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro, aplicável por força do artigo 3.º da mesma lei, tendo em atenção os reflexos do facto de a infracção I constante da proposta do Sr. Comandante-Geral da PSP se encontrar prescrita.

O tempo decorrido entra a data do primitivo despacho punitivo, ora revogado, e a data da produção de efeitos do presente, conta-se

para todos os efeitos legais como prestado na situação em que o arguido se encontrava à data do primeiro.

Notifique-se o arguido.

Remeta-se ao STA».

Este o despacho ora objecto de impugnação.

IX — Como vimos, o recorrente, dentro dos poderes que a lei lhe confere [artigo 684.º, n.º 3, do Código de Processo Civil (CPC), *ex vi* do disposto nos artigos 1.º e 102.º da LPTA], desistiu dos fundamentos do recurso concernentes às conclusões 1.ª, 5.ª e 7.ª da petição.

Por outro lado, transitou em julgado o despacho de supra III, pelo que o mesmo assumiu a garantia de imodificabilidade no processo, prevalecendo tal decisão sobre qualquer outra que conheça das mesmas questões (artigos 675.º, n.º 2, do CPC).

Acresce que, como se diz nesse despacho e resulta do n.º 2 do artigo 51.º da LPTA, revogado por substituição o acto recorrido, o recorrente pode impugnar o novo acto mas apenas com os mesmos fundamentos que alegara na impugnação do acto revogado.

Por tais motivos, não são objecto do presente recurso os fundamentos respeitantes às conclusões 1.ª, 5.ª e 7.ª da petição inicial, nem o tribunal conhecerá, por via do referido caso julgado e do disposto no n.º 2 do artigo 51.º da LPTA, das conclusões n.ºs 6.ª, 8.ª, 10.ª, 11.ª (quanto à violação do artigo 55.º do RD da PSP), 12.ª e 13.ª da petição inicial e n.º 14 das alegações finais.

Desta sorte, subsistem para apreciação e decisão os fundamentos alegados na petição inicial e respeitantes às conclusões n.ºs 2.ª, 3.ª, 4.ª e 11.ª (quanto à violação do artigo 47.º do RD da PSP).

A conclusão 2.ª é do seguinte teor: «As dívidas meramente civis e as decorrentes de factos ilícitos estão todas liquidadas».

Foi alegado como fundamento do recurso e no que respeita a tal conclusão: quanto ao facto constante no n.º II da acusação, não se concebe que um facto do foro civil, meramente mercantil, possa ser enquadrado como ilícito disciplinar (artigo 10.º da petição com referência ao artigo 4.º);

Os cheques de 5000$ e 50 000$ foram pagos (artigo 12.º da petição).

O saldo devedor do BFB, referido no artigo 7.º da acusação, já estava liquidado quando o recorrente recebeu a nota de culpa (artigo 16.º da petição).

O mesmo acontecendo com o financiamento concedido pelo BESCL (artigo 17.º da petição).

Contrariamente ao que refere o relatório final, nada ficou por liquidar, quer das dívidas meramente comerciais, quer das passíveis de subsumir ilícito criminal (artigo 18.º da petição).

A conclusão 3.ª é do seguinte teor: «Os processos criminais de que foi objecto estão arquivados por extinção do procedimento».

Como fundamento, foi alegado:

Antes de deduzida a nota de culpa, já estava extinto o procedimento criminal, relativamente aos cheques pré-datados e que forma devolvidos sem provisão (emitidos para aquisição de automóvel), conforme resulta do processo n.º 905/90, do 3.º Juízo e 2.ª Secção do Tribunal Judicial de Setúbal (artigo 8.º da petição).

Foi extinto o respectivo procedimento criminal, relativamente aos cheques de 5000$ e 50 000$ (artigo 12.º da petição).

A conclusão 4.ª é formulada nos seguintes termos:

«Os factos por que foi acusado estão incorrectamente enquadrados no âmbito das disposições legais invocadas, por reconhecimento da

própria Auditoria Jurídica do MAI». Como fundamento foi alegado que a falta de correcto enquadramento das infracções está reconhecida pela Auditoria Jurídica do Ministério da Administração Interna, a fl. 11 do parecer, em que conclui: 'às infracções 1, 2, 4, 5, 7 e 8 não corresponde a violação dos artigos 9.º, n.º 2, alínea *a*), e 13.º, n.º 2, alínea *c*), do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro e 'a menção destes preceitos deve ser retirada da fundamentação do direito de punir sob pena de o despacho ficar viciado (artigos 19.º e 20.º da petição).

Na primeira parte da conclusão 11.ª, imputa-se ao despacho recorrido a violação do artigo 47.º do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro.

A este respeito, como fundamento do recurso, foi alegado:

Os factos constantes da acusação não se subsumem na previsão do artigo 47.º do RD da PSP e não colidem com a manutenção da relação funcional (artigo 13.º da petição) e a aposentação compulsiva apenas é aplicável quando a infracção ou infracções inviabilizam a manutenção da relação funcional, como resulta do n.º 1 do artigo 47.º (artigo 26.º da petição).

Os factos por que vem acusado não integram as alíneas *b*), *f*) e *g*) do citado artigo 47.º (artigo 39.º da petição).

Uma vez que o acto punitivo, como nele se diz, teve em conta, para a aplicação da pena, a globalidade das infracções praticadas e nele dadas como provadas, e, como o recorrente não estabeleceu qualquer relação de subsidiaridade entre os vícios invocados, logicamente se nos impõe conhecer prioritariamente dos vícios invocados no que concerne à inexistência das faltas, e natureza dos deveres violados, no caso de existirem, pois assim o exige a decisão sobre se alguma delas, ou o seu conjunto, integra a previsão do artigo 47.º do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90.

Vejamos, pois.

O facto constante do n.º II da acusação, ou n.º 1 do despacho punitivo, consistiu, em síntese, na emissão, em 20 de Junho de 1989, pelo recorrente, de dois cheques, nos valores de 180 000$ e 150 000$, para pagamento, na respectiva instituição bancária de Setúbal, onde exercia funções como guarda da PSP, foram devolvidos por falta de provisão.

Tal conduta violou os deveres dos cidadãos em geral, nos termos dos artigos 23.º e 24.º do Decreto n.º 13 004, de 12 de Janeiro de 1927, bem como o dever especial dos guardas da PSP, previsto no n.º 15 do artigo 5.º do RD da PSP, aprovado pelo Decreto n.º 40 118, de 6 de Abril de 1955, então vigente.

Portanto, constitui infracção disciplinar, nos termos do artigo 2.º desse RD.

E constitui igualmente infracção disciplinar, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, em conjugação com os n.ºs 1 e 2, alínea *e*), do artigo 16.º do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro, vigente ao tempo do acto punitivo.

Tal como se refere no relatório final e no acto punitivo, nos autos apenas se prova que foram liquidadas as dívidas respeitantes ao cheque de 5000$ (facto 3 do acto punitivo), a de montante de 52 200$ (facto 6 do acto punitivo) e a relativa ao facto 7 do mesmo despacho.

Sendo certo, por outro lado, que, por desistência do queixoso, foi extinto o procedimento criminal relativamente ao facto 1 do acto punitivo como resulta de fls. 59 e 60 do processo disciplinar apenso, mas sem que da desistência conste ter ela sido desencadeada por eventual pagamento do montante em causa.

Acresce que os procedimentos criminal e disciplinar visam fins diversos.

Aquele tem em vista a defesa dos interesses e valores primários ou essenciais da sociedade; este visa assegurar a defesa da coesão e eficiência de certo grupo da sociedade política (cf. Marcelo, *Manual,* II, reimp., 9.ª ed., pp. 802 e 803).

Por isso, bem se compreende que no $ único do artigo 50.º do RD da PSP, aprovado pelo Decreto n.º 40 118, se estabelecesse: «A acção disciplinar pode ser exercida independentemente do procedimento criminal» e que no RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, se prescreva no n.º 1 do seu artigo 37.º: «O procedimento disciplinar é independente do procedimento criminal».

Portanto, a inexistência de responsabilidade criminal não acarreta necessariamente a inexistência de responsabilidade disciplinar. Pelos mesmos factos pode não haver punição penal e haver punição disciplinar, por constituírem infracção disciplinar.

Por outro lado, o pagamento dos montantes em dívida, não constitui qualquer circunstância derimente da responsabilidade disciplinar, nos termos do artigo 51.º do vigente RD da PSP.

Nestes termos, improcedem os fundamentos do recurso, a que correspondem as conclusões 2.ª e 3.ª da petição, bem como estas.

E improcede também a conclusão 4.ª da petição, com o respectivo fundamento alegado, pois como bem salienta o Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto, o acto punitivo agora impugnado já teve em conta o parecer da Auditoria Jurídica, deixando de invocar como normas violadas, nomeadamente, os artigos 9.º, n.º 2, alínea *a*), e 13.º, n.º 2, alínea *e*), do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro, quanto à infracção n.º 5 do despacho punitivo (IV da acusação) e artigo 8.º, n.º 2, alínea *g*), do mesmo RD, quanto às infracções n.ºs 1, 3, 4, 6 e 7 do despacho punitivo (respectivamente n.ºs II, IV, V, VII e VIII da acusação).

Resta-nos, assim, conhecer do invocado vício de violação do artigo 47.º do citado RD da PSP, alegado na petição e levado à primeira parte da conclusão n.º 11.ª, para que remete a alegação do recurso.

Em síntese, segundo o recorrente, ocorre tal vício de violação da lei, porque as infracções por que vem punido não preenchem a cláusula geral do n.º 1 do artigo 47.º do citado RD da PSP, pois não «inviabilizam a manutenção da relação funcional» e, por outro lado, não integram a previsão das alíneas *b*), *f*) e *g*) do n.º 2 desse artigo 47.º

Vejamos.

Pelo acto punitivo ora impugnado foi o recorrente punido com a pena única de aposentação compulsiva, assim se fazendo aplicação do disposto no artigo 36.º do citado RD, invocado em tal despacho.

Diz-se nesse despacho que o juízo censório é englobante de todas as infracções aí descritas, cometidas pelo recorrente, tendo em conta a sua gravidade e natureza, considerando-as reveladoras de um procedimento que atenta gravemente conta a dignidade e o prestígio do acusado e da função policial e, por isso, apreciadas no seu conjunto, são inviabilizadoras da manutenção da relação funcional, nos termos dos artigos 47.º, n.º 1, e 48.º do citado RD da PSP.

Também se diz no despacho impugnado que o recorrente não beneficia de qualquer circunstância derimente da responsabilidade disciplinar, beneficiando apenas da circunstância atenuante da alínea *e*)

do n.º 1 do artigo 52.º, mas contra ele militam as circunstâncias agravantes das alíneas *f*) e *i*) do artigo 53.º, todos do referido RD de 1990.

Dispõe o citado artigo 47.º:

«1 — As penas de aposentação e de demissão são aplicáveis, em geral, por infracções que inviabilizam a manutenção da relação funcional.

2 — As penas referidas no número anterior são aplicáveis ao funcionário ou agente que, nomeadamente: [seguem-se as alíneas *a*) a *n*), com descrição de situações várias e diversas].

Nestas alíneas o legislador concretiza e exemplifica situações ou condutas que, quando verificadas, se consideram reconduzíveis ao corpo do artigo.

E, quanto à pena de aposentação compulsiva, acrescenta o artigo 48.º:

«1 — A pena de aposentação compulsiva é especialmente aplicável nos casos em que se conclua pela incompetência profissional ou falta de idoneidade moral para o exercício das suas funções.

2 — Em qualquer caso, a pena de aposentação compulsiva só poderá ser aplicada se se mostrar cumprido o condicionalismo exigido pelo Estatuto da Aposentação, na ausência do qual será aplicada a pena de demissão».

Daqui resulta que a lei considera implícita a inviabilidade da manutenção da relação funcional nas situações de incompetência profissional ou falta de idoneidade moral para o exercício das funções.

São casos especiais que a lei considera, de *per si,* determinantes da inviabilidade da manutenção da relação funcional e conducentes à aplicação da pena de aposentação compulsiva.

Só que, no caso, como resulta do acto punitivo, a pena de aposentação compulsiva foi aplicada, não porque se tivesse concluído pela incompetência profissional ou falta de idoneidade moral do recorrente para o exercício das funções, mas porque as faltas disciplinares revelam «um procedimento que atenta gravemente contra a dignidade e prestígio do acusado e da função policial, e, apreciadas, no seu conjunto, são inviabilizadoras da manutenção da relação funcional».

Ao lado da invocação do artigo 47.º, n.º 1, surge a do artigo 48.º, mas esta, como resulta do exposto, não pode deixar de se entender como reportada à previsão do n.º 2 do artigo 48.º, a qual se verificara nos autos, como resulta da matéria de facto especificada.

É, pois, perante tal fundamentação que cumpre analisar e decidir se o acto recorrido fez, quanto às infracções cometidas pelo recorrente, correcta ou incorrecta subsunção ou enquadramento jurídico disciplinar.

Ora, nesse aspecto, o da integração dos factos apurados numa cláusula geral punitiva, o poder disciplinar é vinculado.

Isto porque a subsunção e aplicação da lei, actividade técnico-jurídica por sua natureza da competência dos tribunais, e, portanto, para cuja sindicabilidade estes estão especialmente vocacionados (cf., neste sentido, o Acórdão desta Secção de 2 de Outubro de 1990, recurso n.º 28 287).

Como resulta do Estatuto da PSP (Decreto-Lei n.º 151/85, de 9 de Maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 447/91, de 27 de Novembro), esta é uma força policial armada que visa assegurar a ordem e a tranquilidade públicas, no respeito da legalidade democrática, dos

direitos dos cidadãos e na prossecução dos objectivos definidos na lei e prosseguidos pelo Governo.

Por isso, o acatamento das leis é princípio fundamental do seu pessoal em funções policiais (artigo 6.º do RD).

Atentas as suas funções, assume particular relevância o dever de correcção pelo qual, mesmo em situações difíceis, devem os agentes da PSP ser moderados para o público em geral, usando de urbanidade e prudência [artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, alínea *c*), do citado RD da PSP].

O mesmo acontece como dever de aprumo, que, para o agente da PSP, consiste em assumir no serviço e fora dele, princípios, normas, atitudes e comportamentos que exprimam, reflictam e reforcem a dignidade da função policial e o prestígio da corporação, considerando-se que ocorre violação deste dever quando o agente, nomeadamente, contrai dívidas que não possa normalmente satisfazer, e pratica, ainda que fora do serviço, acções contrárias à deontologia profissional e ao brio da corporação [artigo 16.º, n.ºs 1 e 2, alíneas *e*) e *f*), do referido RD].

No caso, os factos disciplinarmente puníveis em que assentou a punição revelam que o ora recorrente violou uma vez o dever de correcção e seis vezes o dever de aprumo, as quais, pelas circunstâncias em que ocorreram, se têm como atentatórias da dignidade e prestígio do recorrente, enquanto agente da PSP, bem como da função policial.

Desencadearam dois processos criminais no Tribunal Judicial de Setúbal, sendo do conhecimento geral os efeitos nocivos para a PSP que desses factos normalmente advêm, e motivaram queixas, junto da corporação, pelos débitos não solvidos nos prazos legais ou a que o recorrente se obrigara, assim afectando o prestígio do recorrente, como agente da PSP, e o desta.

As infracções provadas, por outro lado, razoavelmente, fazem criar o receio de que o recorrente possa vir a cometer infracções idênticas, tanto mais que aquele não produziu qualquer prova com vista a afastar tal receio.

Julga-se, assim, que os factos provados, atenta a sua globalidade e natureza, inviabilizam a manutenção da relação funcional que liga o recorrente à PSP, como agente da PSP, como agente desta, pois a permanência deste como agente da PSP é irremediavelmente prejudicial à realização das atribuições que, por lei, à PSP estão cometidas.

No acto impugnado, pois, fez-se correcto enquadramento jurídico das infracções ao disposto no n.º 1 do artigo 47.º do RD da PSP de 1990.

E irreleva para a pretendida anulação a invocação de que tais factos não se subsumem nas alíneas *b*), *f*) e *g*) do n.º 2 do artigo 47.º citado, pois, como vimos, o acto recorrido não se fundamentou em tais previsões normativas.

Por tudo o que vem exposto, acordam em negar provimento ao recurso, condenando o recorrente nas custas e fixando a taxa de justiça e procuradoria, respectivamente, em 12 000$ e 6000$.

Lisboa, 28 de Janeiro de 1993. — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* (relator) — *Ilídio Gaspar do Nascimento Costa* — *António Arlindo Payan Teixeira Martins.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 28 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Prescrição. Inquérito prévio. Desvio de poder. Juramento.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Não sendo conhecidos os factos de forma precisa, o que motivou a instauração do processo de inquérito, esse processo suspende os prazos prescricionais previstos nos n.os 1 e 2 do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar.
2 — O recorrente que invoque o vício de desvio de poder tem que alegar e provar factos que o integrem.
3 — As pessoas ouvidas em processo de inquérito não têm que prestar juramento.

Recurso n.º 30 129, em que são recorrente José Júlio Moreira Mateus Esteves e recorrido o Ministro da Saúde. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

José Júlio Moreira Mateus Esteves, casado, médico, residente no loteamento da Boavista, lote 3, Fraião, Braga, interpôs recurso contencioso do despacho do Sr. Ministro da Saúde de 6 de Setembro de 1991, que lhe aplicou a pena de demissão.

Invoca os vícios de violação de lei e de desvio de poder.

A entidade recorrida respondeu.

O recorrente alegou e formulou as seguintes conclusões:

1.1 — Os factos de que o recorrente foi acusado foram objecto duma participação do Sr. Instrutor, datada de 2 de Janeiro de 1989 e dirigida ao Sr. Inspector-Geral dos Serviços de Saúde.

1.2 — Do teor dessa participação conclui-se que as pretensas faltas atribuídas ao recorrente já eram do conhecimento dos membros da comissão instaladora do Hospital Distrital de Barcelos (HDB), pelo menos, em finais de 1988.

1.3 — Como o despacho que ordena a instauração do processo disciplinar ao recorrente data de 16 de Julho de 1990 é irrecusável que o procedimento disciplinar que foi movido ao recorrente se encontra prescrito, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, do Estatuto Disciplinar (ED).

1.4 — Por isso o despacho recorrido violou a norma legal atrás transcrita.

2.1 — Mesmo que assim não fosse, isto é, que à data de 16 de Julho de 1990 ainda não tivesse prescrito o procedimento disciplinar contra o recorrente, a instauração do processo de inquérito não tinha a virtualidade de suspender o prazo prescricional, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, do ED, porque, no caso concreto, já se sabia à partida quem era o arguido, quais os factos de que era acusado e as circunstâncias em que os mesmos foram praticados.

2.2 — Assim sendo era absolutamente inútil, quanto ao recorrente, a instauração desse processo de inquérito.

2.3 — Da matéria constante da acusação estavam prescritos os factos referidos nas alíneas *a*), *d*), *e*), *i*), *k*), *l*), *m*), *n*), *o*), *p*), *q*), *s*), *t*), *u*), *v*), *w*) e *x*) de acordo com a sistematização apresentada na petição de recurso, por terem decorrido mais de três anos entre a sua prática e a data em que se iniciou o processo disciplinar — 16 de Julho de 1990.

2.4 — Assim, o despacho recorrido violou o disposto no artigo 4.º, n.º 1, do ED, devendo, também por esse fundamento, ser anulado.

3.1 — Também não foi apurado nos autos qualquer facto que fosse susceptível de aplicar ao recorrente a pena disciplinar de demissão, pelo que a decisão, aqui objecto de recurso, foi tomada com manifesto desvio de poder.

3.2 — E isto porque, como está demonstrado, foi manifesto o interesse da entidade recorrida em punir o recorrente sem no entanto reunir as provas necessárias para o efeito.

3.3 — Por isso o acto recorrido se encontra afectado de vício de desvio de poder que, do mesmo modo, impõe a sua anulação.

4.1 — Finalmente, importa assinalar que toda a prova testemunhal de acusação foi ouvida sem que fosse obrigada previamente a prestar o juramento legal como o impunha o artigo 91.º do Código de Processo Penal (CPP).

4.2 — Ao contrário do que aconteceu com toda a prova testemunhal apresentada pela defesa, que foi devidamente ajuramentada.

4.3 — Assim, o acto administrativo recorrido violou de forma ostensiva o artigo 91.º do CPP, pelo que deve ainda ser anulado com esse fundamento.

O Sr. Procurador-Geral-Adjunto neste STA, no seu douto parecer, entende que o recurso não merece provimento, porquanto o acto punitivo impugnado não enferma de qualquer dos vícios alegados.

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto[. . .]

Provam-se os seguintes factos:

Manuel Pereira Costa Barreto dirigiu à Ministra da Saúde, em 26 de Agosto de 1986, uma participação referente à assistência prestada no Serviço de Obstetrícia do HDB à mãe de seu filho, Maria da Glória Lopes Rodrigues, aquando do parto da criança ocorrido em 4 de Agosto de 1984.

Por despacho de 6 de Julho de 1988, do inspector-geral dos Serviços de Saúde, foi mandado instaurar processo de inquérito.

Por propostas do instrutor, aceites por despachos do inspector-geral de 2 de Janeiro de 1989 e de 21 de Março de 1989, o objecto do inquérito foi alargado a novas matérias relacionadas com cobranças ilícitas de honorários médicos e encaminhamentos indevidos de doentes do HDB para consultas e clínicas particulares.

O instrutor do processo no relatório, em 25 de Junho de 1990, propôs a instauração de procedimento disciplinar contra o arguido José Júlio Moreira Mateus Esteves por haver fortes indícios de encaminhamentos indevidos de doentes do HDB para os seus consultórios particulares em Barcelos e Braga, aceitação de gratificações para melhor assistir uma doente internada no hospital, cobrança de honorários pela emissão de um relatório hospitalar, recusa em passar relatórios referentes a doentes internados no mesmo hospital.

Por despacho do inspector-geral de 16 de Julho de 1990 foi ordenado o procedimento disciplinar por esses factos.

Concluída a instrução do processo, foi deduzida a acusação.

O arguido apresentou a sua defesa, foram juntos os documentos apresentados e inquiridas as testemunhas indicadas.

O instrutor elaborou o relatório em que fez uma detalhada análise da prova produzida e conclui considerando provas as seguintes condutas ilícitas:

a) Encaminhamento indevido para o seu consultório particular dos doentes do hospital a seguir indicados:

[. . .] (seguem-se 23 nomes) (artigos 6.º a 74.º da acusação).

b) Aceitação de uma gratificação em dinheiro, no montante de 10 000$, que lhe foi entregue pelo marido da doente Maria Amélia Couto da Quinta como contrapartida para que a assistisse adequadamente no HDB, onde estava internada (artigos 36.º a 38.º).

c) Cobrança ilícita de honorários, no montante de 3000$, ao doente Luís Filipe Gomes Pereira, como contrapartida pela passagem e entrega de um relatório referente a assistência que fora prestada ao mesmo no hospital, relatório esse a cuja obtenção gratuita o doente tinha direito (artigos 63.º e 64.º).

d) Recusa injustificada em passar a cada um dos doentes a seguir indicados — estando obrigado a fazê-lo como médico assistente no hospital — um relatório clínico sobre a assistência hospitalar que aos mesmos prestara:

Nuno Duarte Martins de Sousa (artigos 12.º a 16.º);

Luís Filipe Gomes Pereira (artigo 63.º).

O instrutor do processo entendeu que os factos são puníveis pelas disposições conjugadas dos artigos 3.º, n.ºs 3 e 4, alíneas *a*) e *d*), 11.º, n.º 1, alínea *e*), e 26.º, n.ºs 1 e 3 — os descritos na alínea *a*) — os artigos 3.º, n.ºs 3 e 4, alíneas *a*) e *d*), 11.º, n.º 1, alíneas *e*) e *f*), e 26.º, n.ºs 1, 3 e 4, alínea *b*) — os descritos nas alíneas *b*) e *c*) — e artigos 3.º, n.ºs 3 e 4, alíneas *b*) e *d*), 11.º, n.º 1, alínea *c*), e 24.º, n.º 1 — os descritos na alínea *d*), estes, porém, amnistiados —, teve em conta as agravantes das alíneas *c*) — premeditação — e *g*) — acumulação — do artigo 31.º a inexistência de atenuantes e os elementos do registo biográfico e propôs a aplicação ao arguido da pena de aposentação compulsiva prevista no artigo 11.º, n.º 1, alínea *e*), disposições todas do ED.

O inspector-geral dos Serviços de Saúde concordou com as conclusões factuais do relatório e propôs a aplicação da pena de demissão e, necessariamente, como acessória, a pena de cessação da comissão de serviço de director do Serviço de Ortopedia do HDB.

O Sr. Ministro da Saúde concordou com a proposta do inspector-geral dos Serviços de Saúde e com a sua fundamentação e aplicou ao arguido a pena de demissão e, necessariamente, como acessória, a pena de cessação da comissão de serviço de director do Serviço de Ortopedia.

Alega o recorrente, essencialmente, o seguinte:

a) O procedimento disciplinar está prescrito porque dirigentes máximos do serviço já tinham conhecimentos dos factos há mais de três meses;

b) O inquérito foi absolutamente inútil, na parte que respeita ao recorrente, e por isso não interrompeu a prescrição;

c) Muitos dos factos de que é acusado ocorreram mais de três anos antes do despacho que ordenou a instauração do procedimento disciplinar em 16 de Julho de 1990; por isso também, quanto às infracções baseadas nesses factos, o procedimento disciplinar está prescrito;

d) A decisão foi tomada com manifesto desvio de poder;

e) A prova testemunhal da acusação foi ouvida sem que prestasse o juramento legal.

Vejamos.

No processo de inquérito instaurado por despacho de 6 de Julho de 1988, o instrutor propôs, em 2 de Janeiro de 1989, que o objecto desse processo passasse a abarcar matérias que compreendem os factos que vieram a fundamentar a pena de demissão aplicada ao recorrente.

Justificou deste modo a proposta:

«Posteriormente (à instauração do inquérito) o participante veio referir por escrito actuações naquele hospital relacionadas com o encaminhamento indevido de doentes (por parte de pessoal médico) para a clínica privada e com a cobrança ilícita de honorários médicos por exames feitos no hospital; a corroborar tais referências o participante juntou fotocópias de notícias da imprensa regional sobre a matéria e alegadas afirmações de um membro da comissão instaladora do hospital no sentido de que conhecia tais situações.»

O recorrente defende que, em vista dessa informação, as faltas que lhe foram atribuídas eram do conhecimento dos dirigentes máximos do serviço pelo menos em finais de 1988 e não havia necessidade de proceder a inquérito porque estaria já determinado um comportamento a si imputável.

Mas a informação revela precisamente o contrário: havia suspeitas de práticas ilícitas, que eram do conhecimento de algumas pessoas, mas os factos não estavam devidamente concretizados com possibilidade de serem imputados a determinado funcionário.

Não se referem nomes, datas, locais, circunstâncias.

Haveria, naturalmente, rumores de uma situação, haveria quem apontasse nomes.

Nos termos do n.º 2 do artigo 4.º do ED o direito de instaurar procedimento disciplinar prescreverá se, conhecida a falta pelo dirigente máximo do serviço, não for instaurado no prazo de três meses.

Este Supremo Tribunal tem decidido que tal prazo se inicia apenas com o conhecimento dos factos, da sua materialidade e do circunstancialismo que o rodeia, por forma a ser possível um juízo de probabilidade que integre a infracção disciplinar (por todos Acórdão de 12 de Fevereiro de 1986, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 354, p. 369).

O dirigente máximo do serviço tem que ter conhecimento de fortes indícios do cometimento dos factos precisos — e não vagos — que constituem a falta.

O despacho do inspector-geral dos Serviços de Saúde de 2 de Janeiro de 1989 alargou o processo de inquérito às matérias em que se integram as condutas ilícitas do arguido.

No decurso do processo de inquérito é que essas condutas ficaram determinadas, apurando-se o quadro circunstancial e com a possibilidade de serem imputadas ao recorrente.

Só então os dirigentes máximos do serviço tiveram conhecimento dos factos concretos.

O inquérito terminou em 25 de Junho de 1990 e o processo disciplinar contra o recorrente foi instaurado em 16 de Julho seguinte.

A instauração do processo de inquérito foi, pois, de todo necessário e suspendeu os prazos prescricionais previstos nos n.os 1 e 2 do artigo 4.º do ED.

Está prescrito, sim, o procedimento disciplinar quanto aos factos praticados três anos antes do alargamento do âmbito do inquérito — 2 de Janeiro de 1989 — e que foi expressamente considerado pelo instrutor e pela entidade que puniu.

Não está prescrito, assim, o procedimento disciplinar pelas faltas de que o recorrente foi acusado.

O recorrente alega, mas não prova o vício de desvio de poder.

Afirma só que foi manifesto o interesse da entidade recorrida em o punir, sem no entanto reunir as provas necessárias para o efeito.

Não indica sequer qual o fim diverso que a entidade recorrida pretendeu alcançar.

Pelo contrário, a prova recolhida no processo de inquérito e levava ao processo disciplinar constitui uma base sólida para a punição.

Do processo não resulta que a autoridade recorrida tivesse qualquer interesse em punir o recorrente e que procedeu de acordo com os fins da lei.

As notícias publicadas nos jornais não infirmam esta conclusão.

As pessoas ouvidas no processo de inquérito não tinham que prestar juramento.

As declarações e os depoimentos prestados foram apreciados em conjunto e de acordo com o seu valor probatório.

Não se verificam, deste modo, os vícios invocados.

Pelo exposto, negam provimento ao recurso.

Condenam o recorrente nas custas, com taxa de justiça de 20 000$ e procuradoria de 10 000$.

Lisboa, 28 de Janeiro de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *José Maria Rodrigues da Silva* — *Rui Vieira Miller Simões.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 28 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Nulidade por excesso de pronúncia. Seu regime no Supremo Tribunal Administrativo. Recursos. Matéria nova.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O regime da nulidade por excesso de pronúncia, em sentença do Tribunal Administrativo de Círculo, sujeita a recurso jurisdicional para o Supremo Tribunal Administrativo, implica que o Supremo deve suprir a nulidade, declare em que sentido a sentença deva considerar-se modificada, conhecendo seguidamente dos outros fundamentos do recurso.

2 — Improcede, por falta de objecto, o recurso jurisdicional em que se alegou apenas matéria nova, não apreciada na decisão a quo.

Recurso n.º 30 376, em que são recorrente o Município das Caldas da Rainha e recorridas Maria Henriqueta Natário de Sousa Valente e outras. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Fernandes da Silva.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Maria Henriqueta Natário de Sousa Valente e outros, únicos herdeiros de António Tavares Valente, recorreram contenciosamente da deliberação de 1 de Outubro de 1990, da Câmara Municipal das Caldas da Rainha (CMCR), que indeferiu o pedido de licenciamento do projecto de obras apresentado pelos recorrentes, assim revogando o deferimento tácito do mesmo. Fundamentaram o recurso em vício de violação da lei, por a deliberação ter sido tomada com preterição do disposto no Decreto-Lei n.º 166/70, 15 de Abril, e vício de forma por carência de fundamentação de facto e de direito.

Na sua resposta, a autoridade recorrida manteve o acto, com o fundamento de o deferimento tácito invocado pelos recorrentes ser ilegal, e ainda porque o projecto previa uma ocupação excessiva e afectava a estética da povoação, carecendo ainda de outros elementos indispensáveis à sua apreciação, não respeitando o Regulamento Geral de Edificações Urbanos (RGEU), no concelho das Caldas da Rainha.

Após alegações, foi proferida sentença, concedendo provimento ao recurso, e anulando o acto impugnado, por se julgar procedente o vício de violação de lei alegado pelos recorrentes. A deliberação impugnada fundamentara o indeferimento do projecto, na falta de um parecer da Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo (CCRLVT), que a lei não impunha, violando assim a dita deliberação os artigos 18.º da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo (LOSTA) e o 77.º da Lei n.º 100/84.

Mais decidiu, que a anterior deliberação de 24 de Setembro de 1990, em que foi indeferido o mesmo projecto, por desconformidade com o Plano Geral de Urbanização (PGU), violou também a lei porque tal Plano, não tinha existência legal.

2. Inconformado, veio o município das Caldas da Rainha recorrer para este Supremo Tribunal, concluido assim as suas alegações:

1.ª O deferimento tácito é ilegal, porque o projecto em causa, cuja aprovação se pretende, prevê uma percentagem de ocupação excessiva, quer em termos de implantação, quer no tocante à área de construção.

2.ª Além disso é também ilegal porque a execução dos trabalhos nela previstos iria afectar a estética da povoação.

3.ª Também o processo em que se integrava o projecto não estava nem está acompanhado dos elementos que por lei devem ser obrigatoriamente apresentados.

4.ª Sendo ilegal o deferimento tácito podia o mesmo ser revogado como foi.

5.ª O órgão executivo do alegante tinha o prazo de 90 dias para se pronunciar sobre o pedido, pelo que só após tal prazo se operou o deferimento tácito.

6.ª Tal deferimento poderá ser revogado, como foi, dentro do prazo em que poderia ter sido interposto o recurso contencioso.

7.ª Foram violadas as seguintes disposições legais: alínea *c*) do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril, alínea *a*) do n.º 1 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, alíneas *a*)

e *e*) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70 e artigos 28.º e 30.º do RGEU, no concelho das Caldas da Rainha.

Contra-alegando, concluíram os recorridos:

1. O acto recorrido está ferido dos vícios de violação de lei e de forma.

2. O deferimento tácito, como acto constitutivo de direitos, legal, era irrevogável. Tendo revogado o deferimento tácito, a Câmara violou a lei.

3. O processo presume-se devidamente instruído, pois não houve notificação de qualquer deficiência do mesmo.

4. Nunca esteve em causa a área de ocupação nem a estéticas das povoações.

3 — O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) arguiu a nulidade da sentença, por excesso de pronúncia, dado que não tendo os recorrentes contenciosos fundamentado o recurso nos vícios da deliberação de 24 de Setembro de 1990, não era lícito ao M.mo Juiz deles conhecer.

Advogou ainda a improcedência do recurso contencioso, já que a deliberação impugnada se manteve na ordem jurídica por força da parte da sua fundamentação, que naquele recurso não foi atacada.

Com os vistos dos Ex.mos Adjuntos, cumpre decidir:

4 — Com relevo para a decisão, provam-se os factos seguintes:

a) Em 24 de Abril de 1990, os aqui recorridos apresentaram na CMCR um projecto e requerimento para construção de edifício destinado a habitação com 4 pisos, 14 fogos e com uma superfície total de 400 m^2 (fl. 18).

b) A pedido da Câmara, o Centro de Saúde das Caldas da Rainha, pronunciou-se favoravelmente, do ponto de vista sanitário, em relação à aprovação do projecto, em 21 de Maio de 1990 (fl. 19).

c) Em 24 de Agosto de 1990, por não ter havido qualquer decisão do processo, os recorridos apresentaram na Câmara requerimento solicitando a emissão imediata da respectiva licença de construção, por ter ocorrido deferimento tácito (fl. 17).

d) Na sua reunião de 24 de Setembro de 1990, a Câmara deliberou:

«Obras Particulares — Licenciamento: Foi presente o processo n.º 182/90, em nome de herdeiros de António Tavares Valente, referente à construção de edifício em Salir do Porto.

A fim de se passar à discussão e votação deste assunto, o Sr. Vereador António José de Sousa Valente, dando cumprimento ao estabelecido no artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 100/84, 29 de Março, ausentou-se da reunião.

Após análise do processo a Câmara deliberou indeferir o pedido de licenciamento, com base no seguinte:

O projecto apresentar uma percentagem de 94% de ocupação, relativamente à área do lote, e o número de fogos atingir os 320 habitantes, por hectare, valores estes muito acima dos previstos no plano de urbanização que tem vindo a servir de orientação do desenvolvimento urbano de Salir do Porto.

O número de pisos proposto de cave, mais dois pisos, mais andar recuado é também superior ao previsto no mesmo plano, que admite apenas rés-do-chão, mais um piso elevado.

Acresce o facto da reserva ecológica não estar devidamente definida em planta, pelo que, com base no Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março, subsistirem dúvidas se o terreno está ou não incluído por esta zona de protecção.

Mais deliberou a Câmara informar os requerentes que, caso seja apresentada uma solução respeitando os parâmetros que têm vindo a ser seguidos para o local, poderá vir a solicitar-se à CCRLVT, entidade esta que se deverá pronunciar, enquanto não estiver aprovada a delimitação da Reserva Ecológica Nacional (REN).»

e) Na sua reunião de 1 de Outubro de 1990, foi deliberado também: «Acta da reunião anterior: a Câmara deliberou aprovar o texto da acta anterior, com aditamento do seguinte teor à deliberação exarada a fls. 178 e 178 v.º, sob o título 'Obras Particulares — Licenciamento', em que são requerentes herdeiros de António José de Sousa Valente, na qual não tomou parte o Sr. Vereador António José de Sousa Valente, da mesma forma da reunião anterior:

A Câmara deliberou indeferir o processo tendo em conta que, nos termos da lei que define a REN, é necessário a consulta à CCRLVT, consulta esta obrigatória e sem a qual todos os actos são nulos e de nenhum efeito, pelo que nem o deferimento tácito se pode operar face àquele diploma legal. Por mera cautela, e quando o entendimento seja outro, deliberou ainda a Câmara revogar o deferimento tácito, porque o mesmo se traduzia na violação da lei.

Mais deliberou a Câmara remeter o processo à CCRLVT, para se pronunciar sobre o mesmo e do conteúdo da presente deliberação.

Finalmente, foi deliberado dar conhecimento aos interessados da deliberação tomada.»

f) Por ofício datado de 10 de Outubro de 1990 (fl. 42), os ora recorridos foram notificados nos seguintes termos:

«Relativamente ao requerimento de VV. Ex.as, referente ao assunto em epígrafe, cumpre-me informar que esta Câmara Municipal em sua reunião de 1 de Outubro de 1990 deliberou indeferir o processo tendo em conta que, nos termos da lei que define a REN, é necessário a consulta à CCRLVT, consulta esta obrigatória e sem a qual todos os actos são nulos e de nenhum efeito, pelo que nem o deferimento tácito se pode operar face àquele diploma legal.

Deliberou ainda a Câmara revogar o deferimento tácito, porque o mesmo se traduzia na violação da lei.

Com os melhores cumprimentos.»

g) Relativamente ao pedido da aprovação do projecto em causa, não foi feita qualquer outra comunicação aos recorrentes.

h) Em 25 de Outubro de 1990, a Câmara solicitou à CCRLVT parecer sobre o projecto apresentado pelos recorrentes (fl. 7 do instrutor).

i) Naquela CCRLVT, o chefe da divisão emitiu parecer, dirigido ao DROT, nos seguintes termos:

«Verificando-se que a pretensão não se conforma com as orientações do PGU de São Martinho e Salir do Porto, propondo uma ocupação excessiva, quer em termos de implantação quer quanto à área de construção, não respeitando o RGEU (artigos 59.º, 62.º e 73.º), julgo de emitir parecer desfavorável [alínea *a*) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70] esclarecendo-se ainda que não se considera a área integrada na REN face à localização no interior do aglomerado.»

Após despacho de concordância do DRGT, o presidente da CCRLVT exarou despacho de «Concordo» (v. fl. 5 do processo instrutor).

5 — Expostos os factos, vejamos a solução das questões propostas.

5.1 — Suscita o Ex.mo Magistrado do MP a nulidade da sentença por excesso de pronúncia.

Esta causa de nulidade consiste em o juiz conhecer de questões, de que não podia tomar conhecimento, por não lhe terem sido suscitadas pelas partes [artigo 668.º, n.º 1, alínea *d*), segunda parte, do Código de Processo Civil (CPC)].

De acordo com o princípio do dispositivo, a lei não permite que o juiz se ocupe senão de questões suscitadas pelas partes, salvo se a lei lhe permitir ou impuser o conhecimento oficioso de outras (artigo 660.º, n.º 2, do CPC).

No caso em apreço, para conhecer desta questão há, antes demais, de interpretar a deliberação impugnada de 1 de Outubro de 1990, e aquela que antecedeu de 24 de Setembro de 1990, para saber se na primeira se incluem os fundamentos da segunda, ou se esta tem autonomia.

Deve entender-se que a Câmara abandonou os fundamentos da deliberação de 24 de Setembro de 1990, por duas razões:

Em 24 de Setembro de 1990, a Câmara entendia que havia dúvidas sobre se o terreno estava incluído na reserva ecológica, e, em 1 de Outubro de 1990, já não tinha dúvidas sobre isso;

Por outro lado, apesar de em 24 de Setembro de 1990 entender que havia ocupação excessiva e número de fogos superior ao previsto, o certo é que em 25 de Outubro de 1990, sem optar por qualquer nova solução, solicitou à CCRLVT parecer sobre o projecto, o que não pode deixar de significar que considerava não ter tomado qualquer decisão definitiva sobre esse projecto.

Significa isto, portanto, que a deliberação de 1 de Outubro de 1990 revogou a de 24 de Abril de 1990, como demonstra a circunstância de só aquela ter sido notificada aos interessados.

Os recorrentes apenas impugnaram os vícios de forma e de violação da lei da deliberação de 1 de Outubro de 1990, a única que lhes foi notificada.

A sentença conhecendo dos vícios respeitantes à deliberação de 24 de Setembro de 1990, que por ter sido revogada já não se encontrava na ordem jurídica, vícios que aliás nem haviam sido arguidos, incorrem em excesso de pronúncia.

Procede assim a arguida nulidade.

5.2 — Nos termos do artigo 731.º, n.º 1, do CPC, quando for julgada procedente alguma das nulidades previstas nas alíneas *c*) e *e*) e na segunda parte da alínea *d*) do artigo 668.º, o Supremo suprirá a nulidade, declarará em que sentido a decisão deve declarar-se modificada e conhecerá dos outros fundamentos do recurso (v. Acórdãos de 12 de Maio de 1992, no recurso n.º 27 781, de 5 de Março de 1981, no recurso n.º 28 854 e de 30 de Abril de 1991, no recurso n.º 28 122, sobre o assunto.

O suprimento da nulidade, em caso de excesso de pronúncia, implica que se declare sem efeito a parte da fundamentação da sentença relativa à questão de que o juiz não podia conhecer, decidindo-se em conformidade.

No presente caso, há que declarar sem efeito o conhecimento da questão expressa no ponto 6.2.3 a fls. 50 e 50 v.º, salvando-se tudo o mais. A decisão será da mesma forma a procedência do recurso contencioso, decorrente da violação dos preceitos dos artigos 18.º da LOSTA e 77.º do Decreto-Lei n.º 100/84 pelo acto revogatório

do deferimento tácito, relativamente ao único fundamento julgado procedente.

5.3 — Há agora que conhecer do objecto do recurso jurisdicional, que, como se sabe, é a decisão recorrida do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) (Acórdãos do STA de 9 de Janeiro de 1991, no recurso n.º 12 670 e de 31 de Janeiro de 1991, no recurso n.º 28 356).

Não pode neste recurso conhecer-se de matérias novas, não apreciadas pelo tribunal *a quo,* excepto se elas forem do conhecimento oficioso, ou se se arguirem nulidade (artigos 690.º, n.º 1, e 684.º, n.º 3, do CPC).

A questão decidida na sentença ora em recurso, foi a de saber se a deliberação contenciosamente impugnada violou a lei, ao revogar o deferimento tácito do requerimento de um projecto de obras, com o fundamento de que era necessária uma consulta sobre o mesmo à CCRLVT.

Decidida a desnecessidade dessa consulta, fundamentadora da deliberação, e que esta deliberação enfermava de vício de violação de lei, a esta questão se devia confinar o recurso jurisdicional para o STA.

Contudo, e como se verifica das conclusões das suas alegações, a recorrente veio fundamentar o recurso na ilegalidade do deferimento tácito, pelos motivos constantes da deliberação revogada.

Não há qualquer referência à questão decidida.

Não se podendo tratar das questões suscitadas pela recorrente por serem matéria nova, não apreciadas na sentença recorrida no TAC, improcede o presente recurso jurisdicional.

6 — Acordam, assim, em anular a sentença recorrida na parte em que julgou da ilegalidade da deliberação de 24 de Setembro de 1990 (n.º 6.2.3 a fls. 50 e 50 v.º), e em negar provimento ao recurso jurisdicional, mantendo-se a anulação decretada pela sentença recorrida.

Sem custas.

Lisboa, 28 de Janeiro de 1993. — *José João Fernandes da Silva* (relator) — *José Maria Gonçalves Pereira — Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 28 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Magistrados judiciais jubilados. Cálculo da pensão de aposentação.

Doutrina que dimana da decisão:

Por força do sistema retributivo dos magistrados judiciais consagrado na Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro, as pensões de aposentação dos magistrados jubilados, quer se hajam jubilado antes ou depois de 1 de Janeiro de 1989, são automaticamente actualizadas, e na mesma proporção, em função dos aumentos de remunerações dos magistrados de

categoria e escalão correspondentes àqueles em que se verificou a jubilação.

Recurso n.º 30 673, em que são recorrente a Direcção dos Serviços de Pessoal da Caixa Nacional de Previdência e recorrido Jorge de Mendonça Torres. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Fernando da Silva.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Inconformados com a sentença proferida a fls. 53 e segs., que anulou por vício de violação de lei a resolução datada de 3 de Novembro de 1990, que actualizou a pensão definitiva do juiz desembargador jubilado Jorge de Mendonça Torres para 316 000$ mensais, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1990, dela vêm recorrer dois membros do órgão directivo da Caixa Nacional de Previdência (CNP).

Concluem em resumo as suas alegações da forma seguinte:

1.ª O artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 487/88 e portarias subsequentes — Portarias n.os 549/89 e 693/90 — incidem sobre matéria fiscal e o Decreto-Lei n.º 353-A/89 e Lei n.º 2/90 incidem sobre matéria remuneratória ou de carreiras, pelo que é inviável sustentar que estaria nos objectivos dos últimos o afastamento do regime instituído pelos primeiros, e que a substituição só não teria ocorrido no âmbito da função pública, porque o n.º 4 do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, expressamente determinou a sua manutenção.

2.ª O sentido útil do n.º 5 do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, foi o de fixar um limite temporal para a vigência do Decreto-Lei n.º 487/88, no que ao regime de cálculo de pensões se refere.

3.ª Pelo mesmo motivo que a vigência do regime de desmajoração não depende de referência expressa feita no Decreto-Lei n.º 353-A/89, também a omissão dessa referência na Lei n.º 2/90 não pode ter-se por afastando tal vigência.

4.ª Afigura-se de todo inviável defender que faz parte do especial estatuto dos magistrados, a não sujeição às desmajorações, pois tal signifcaria afinal confundir estatuto fiscal e estatuto remuneratório, exactamente o oposto do visado com o fim das isenções tributárias dos titulares de cargos públicos.

5.ª Do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 2/90 decorre tão-somente que a actualização das pensões se faz em porporção idêntica à do aumento das remunerações correspondentes, que são aquelas constantes da escala indiciária agora anexada à Lei n.º 21/85.

6.ª A indexação de montantes líquidos que a Lei n.º 2/90 estabelece, não afasta a desmajoração, por nada nesse diploma permitir concluir que os valores líquidos das remunerações e das pensões devam ser idênticos.

7.ª É inviável sustentar que as remunerações dos magistrados não são majoradas. isto é, não englobam parcelas compensatórias da incidência tributária visto não se descortinar qualquer motivo que tivesse levado o legislador a incorporar compensações nas remunerações da generalidade dos titulares de cargos públicos, não o fazendo, porém, relativamente a uma categoria específica, a dos magistrados.

8.ª A Lei n.º 2/90 não constitui a regulamentação exclusiva da matéria das pensões dos magistrados, por isso bem andou a recorrente em aplicar como o fez ao cálculo da pensão o regime dito de desmajoração resultante das normas do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 487/88 e das Portarias n.os 549/88 e 639/90.

O recorrente contra-alegou a sustentar o decidido.

O Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto emitiu douto parecer no sentido do provimento do recurso, por entender que o regime fixado no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 487/88, de 30 de Dezembro, e nas Portarias n.os 549/89, de 17 de Julho e 639/90, de 9 de Agosto, não é o aplicável ao cálculo ou recálculo das pensões de aposentação dos magistrados jubilados, ao abrigo do n.º 3 da Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro, cujo montante nos termos desta disposição é idêntica ao da remuneração líquida dos magistrados no activo de categoria e escalão correspondentes àqueles em que se verifica a jubilação.

Cumpre apreciar e decidir.

2 — É a seguinte a matéria de facto com relevo para a decisão a proferir:

a) O ora recorrente foi desligado do serviço em 25 de Dezembro de 1985, por nesta data ter atingido o limite de idade, para o exercício de funções públicas, com mais de 36 anos de serviço, por despacho publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 13 de Fevereiro de 1986.

b) Em Setembro de 1990, foi-lhe fixada a pensão de 316 000$ pela CNP (fl. 5 dos autos).

c) A seu pedido, a CNP certificou que «em cumprimento de despacho, cuja fotocópia se anexa, de 3 de Outubro de 1990 da DSP [...] foi confirmado o acto dos serviços pelo qual foi efectuada a actualização da sua pensão, com efeitos desde 1 de Janeiro de 1990» (fl. 7).

d) Naquele despacho refere-se que o recálculo da pensão havia sido efectuado com base na remuneração fixada, a partir de 1 de Janeiro de 1990, pela Lei n.º 2/90, para o respectivo cargo do activo, com dedução da majoração compensatória da tributação em IRS, prevista no Decreto-Lei n.º 487/88, de 30 de Dezembro e nas Portarias n.º 549/89 e 639/90, acrescida da compensação dessa tributação para os reformados, previstas nos mesmos diplomas.

3 — A questão a resolver no presente recurso, consiste em saber se na actualização da pensão de magistrados judiciais jubilados, a efectuar por força do artigo 3.º da Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro, há que proceder às desmajorações e compensações determinadas pelas Portarias n.os 549/89 e 639/90, de 17 de Julho e de 8 de Setembro, respectivamente, editadas em cumprimento do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 487/88, de 30 de Dezembro.

No sentido de que não há que proceder às desmajorações e compensações previstas nestes diplomas, se tem pronunciado a jurisprudência deste Supremo Tribunal em numerosos arestos (v. Acórdãos de 16 de Maio de 1992, nos recursos n.os 30 471, de 16 de Junho de 1992, no recurso n.º 30 721, de 15 de Outubro de 1992, no recurso n.º 30 688 e de 5 de Novembro de 1992, no recurso n.º 30 595).

E essa foi também o sentido da decisão recorrida, que considerou não haver norma que imponha a desmajoração das remunerações dos magistrados para o efeito de cálculo de pensões desde 1 de Janeiro de 1990, e que não havia verdadeira equiparação dos magistrados da mesma categoria e escalão, objectivo da Lei n.º 2/90, se houvesse de proceder-se à desmajoração referida no Decreto-Lei n.º 487/88 e nas Portarias n.os 549/88 e 689/90.

Estes diplomas aplicavam-se, aquando da sua entrada em vigor, aos magistrados judiciais, por o n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 487/88 a eles se referir expressamente, dado que, com a entrada em vigor do IRS, a que ficavam sujeitos, houve que eliminar os efeitos da respectiva majoração, nas mesmas condições dos funcionários e agentes da Administração Pública.

Posteriormente o Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, que estabeleceu os princípios gerais do sistema remuneratório e de gestão da função pública e o Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, que desenvolveu esses princípios, excluíram do seu âmbito de aplicação os juízes e magistrados do Ministério Público (artigo 3.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 184/89).

Estes viram o seu sistema retributivo completamente reformulado pela Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro, com total independência em relação aos funcionários públicos, isto por os tribunais serem órgãos de soberania e haver conveniência em preservar a independência e autonomia dos titulares desses órgãos.

E se o n.º 5 do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, determinava que às pensões calculadas com base nas remunerações nele abrangidas seria aplicável o disposto nos artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 487/88, de 30 de Dezembro (do que resultava terem as remunerações base sido majoradas, pelo que havia necessidade de proceder à desmajoração e subsequente compensação no cálculo das pensões, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1990), o mesmo não veio a suceder na Lei n.º 2/90, onde, não existe norma idêntica àquela.

O que claramente excepciona os magistrados da aplicação das desmajorações e compensações nesse sistema em que as compensações de aposentação-jubilação são automaticamente actualizadas e na mesma proporção em função do aumento das remunerações dos magistrados de categoria e escalão correspondentes àquele em que se verifica a jubilação, sendo este o regime aplicável a todos os magistrados, que se hajam jubilado, antes ou depois de 1 de Janeiro de 1989 (artigo 3.º da Lei n.º 2/90).

Essa interpretação, além de ser a que resulta da expressão literal deste preceito recolhe, em seu abono, os subsídios dos trabalhos preparatórios da formação do diploma em que se mostra a preocupação de equiparar o regime remuneratório dos magistrados jubilados ao dos magistrados em efectivo exercício de funções.

Como se afirma no Acórdão de 26 de Maio de 1992, recurso n.º 30 467, «é o culminar de um processo iniciado com a Lei n.º 21/85, de 30 de Julho, com a criação no seu artigo 67.º do instituto da jubilação para os magistrados judiciais, em vista à dignificação da sua carreira, e desenvolvido pelo Decreto-Lei n.º 342/88, de 28 de Setembro, ao determinar que os magistrados judiciais tinham direito a um complemento das respectivas pensões, constituído por participação emolumentar igual à fixada para os magistrados do activo da categoria idêntica àquela em que a jubilação se tivesse verificado».

Não colhe o argumento dos recorrentes de que uma coisa é o estatuto retributivo (Lei n.º 2/90) e outra o estatuto fiscal (Decreto-Lei n.º 487/88 e Portaria n.º 549/89), porquanto nada impede o legislador de inserir num mesmo diploma normas atinentes a ambos os estatutos, como aliás acontece no Decreto-Lei n.º 353-A/89, onde, no seu artigo 45.º, n.º 5, se prevê expressamente a desmajoração, em diploma respeitante ao novo regime retributivo da função pública.

O artigo 3.º da Lei n.º 2/90 pretendeu assim regular toda a matéria respeitante ao cálculo das pensões de magistrados jubilados, havendo-se por revogados todos os preceitos de diplomas anteriores, com aquele preceito incompatíveis.

Conclui-se assim, como na sentença recorrida, que a resolução contenciosamente impugnada violou os artigos 3.º da Lei n.º 2/90, 4.º do Decreto-Lei n.º 487/88 e a Portaria n.º 549/89.

Termos em que se nega provimento ao recurso.

Sem custas.

Lisboa, 28 de Janeiro de 1993. — *José João Fernandes da Silva* (relator) — *José Maria Gonçalves Pereira* — *José Manuel de Moura Pires Machado.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 28 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Transgressões de natureza penal. Incompetência dos tribunais administrativos.

Doutrina que dimana da decisão:

Para conhecer de reclamação inserida em processo de transgressão de natureza administrativa-penal, são absolutamente incompetentes, em razão da matéria, os tribunais administrativos.

Recurso n.º 30 964, em que são recorrente Alfredo Machado Ribeiro e recorrido o director do Serviço de Condutores. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Payan Martins.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Tendo o M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa rejeitado o recurso contencioso interposto por Alfredo Machado Ribeiro, casado, residente na Rua da União Piadense, 35, rés-do-chão, Cova da Piedade, do despacho de 7 de Março de 1991 do Sr. Director do Serviço de Condutores, que lhe indeferiu reclamação contra o auto de transgressão n.º 406, com fundamento em incompetência em razão da matéria daquele Tribunal para apreciar o acto que indeferiu a dita reclamação contra o auto de notícia referido, aquele recorrente, discordando do assim julgado, interpôs o presente recurso jurisdicional.

Na sua alegação formulou as seguintes conclusões:

«*A*) O acto de indeferimento da reclamação é um acto administrativo, formal e material;

B) O tribunal competente para julgar da legalidade dos actos administrativos é o tribunal administrativo;

C) O tribunal administrativo declarou-se incompetente para apreciar o recurso contencioso em relação ao indeferimento da reclamação apresentada pela ora agravante;

D) A sentença recorrida viola frontalmente o disposto no artigo 51.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), alínea *a*) do seu n.º 1;

E) A sentença recorrida deve ser revogada.»

2 — Ainda que, para tanto notificada, a entidade recorrida não alegou.

3 — O Ex.mo Magistrado do Ministério Público exarou o douto parecer, que segue:

«Segundo o entendimento que julgo mais corrente e que mereceu acolhimento no Acórdão do STA de 12 de Janeiro de 1987, no recurso n.º 24 880, a competência do tribunal afere-se pelo pedido tal como ele é formulado pelo recorrente.

Assim, se o recorrente refuta a conduta da Administração como acto administrativo, como se depreende de todo o contexto da petição, o TAC deve declarar-se competente em razão da matéria, ainda que tal acto seja atinente a questão para cuja apreciação é competente outro tribunal.

Ainda na esteira do Acórdão do STA de 14 de Novembro de 1989, no recurso n.º 25 618, a competência dos tribunais administrativos é estabelecida em função do acto administrativo *lato sensu* e não do acto administrativo definitivo e executório, o que leva a distinguir o pressuposto da competência dos restantes pressupostos processuais a que se reporta o artigo 5.º do ETAF.

Deste modo, no caso concreto, o tribunal deve reconhecer a competência para conhecer do recurso, embora o possa rejeitar por manifesta ilegalidade de sua interposição, se entender que o acto não é contenciosamente recorrível, ou por qualquer outra razão que obste ao seu prosseguimento.

Em conformidade, deverá conceder-se provimento ao recurso jurisdicional e revogar-se a decisão recorrida.»

4 — Colhidos os vistos dos juízes adjuntos, cumpre conhecer e decidir.

4.1 — Conhecendo.

Na sentença recorrida foram considerados os seguintes factos:

I) A DGV — Direcção Geral de Viação — atribuiu a Leonel Cardoso Janeca o alvará n.º 503 que autorizou abertura e funcionamento da Escola de Condução Especial «Auto Laranjeiro»;

II) A DGV veio a determinar o cancelamento do alvará n.º 503 por despacho proferido em 25 de Janeiro de 1991;

III) A DGV levantou contra o recorrente, em 29 de Janeiro de 1991, o auto de transgressão n.º 406 constante do processo administrativo que foi remetido ao Tribunal Judicial (TJ) de Almada;

IV) Por ofício de 30 de Janeiro de 1990, foi o recorrente notificado de que os factos aí descritos constituem a infracção que aí se encontra indicada, acrescentando o mesmo ofício que o «auto de transgressão se remete a V.ª Ex.ª para efeitos do disposto do artigo 41.º do diploma atrás citado» (Decreto-Lei n.º 6/82, de 12 de Janeiro).

V) Apresentou o recorrente, em 14 de Fevereiro de 1991, a reclamação constante de fls. 228 a 230 do processo instrutor apenso, onde, depois de se referir «tendo sido notificados para efectuarem o pagamento dos autos de transgressão n.os 406 [. . .] vêm [. . .] apresentar a [. . .] reclamação» concluindo por pedir que «seja reapreciada a situação que determinou a aplicação da sanção que foi notificada [. . .] reconhecendo-se ser de Justiça e de Direito, dar sem efeito a sanção solicitada, assim se fazendo inteira justiça».

VI) Sobre esta reclamação foi proferida a informação n.º 314-DSC/DEC, de 27 de Fevereiro de 1990, da qual consta no seu n.º 5 que «os factos apurados na instrução do processo de inquérito subsumíveis como infracção no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 6/82, de 12 de Janeiro, são punidos com a multa de 50 000$ a 250 000$ aplicável ao cedente e ao cessionário e o cancelamento do alvará, não devendo ser revogado, o despacho de 25 de Janeiro de 1991, exarado pelo Sr. Director-Geral de Viação sobre o processo de inquérito.

Nestes termos propõe-se o indeferimento da reclamação [. . .]».

VII) Sobre esta informação foi proferido o despacho recorrido do seguinte teor:

«Concordo. A reclamação conjunta dos autuados relativa aos autos n.os [. . .] 406, vão indeferidas.»

VIII) Deste despacho foi dado conhecimento ao recorrente pelo ofício de 19 de Março de 1991, que recebeu em 21 de Março de 1991.

IX) O recorrente apresentou em 20 de Maio de 1991 o requerimento de fl. 33 dirigido ao director-geral de Viação (a pedir passagem de certidões para instruir recurso a interpor do despacho referido em VII).

Nenhum outro facto foi considerado.

4.2 — Decidindo.

A única questão que nos cumpre decidir é se os tribunais administrativos — *no caso* o TAC de Lisboa — têm ou não competência para conhecer do recurso contencioso interposto pelo ora recorrente Alfredo Machado Ribeiro do despacho do director do Serviço de Condutores de 7 de Março de 1991, «exarado no uso de delegação de competência, conferida pelo despacho DGV n.º 34/90, de 16 de Agosto de 1990, do director-geral de Viação, publicado no *Diário da República*, n.º 241, 2.ª série, de 18 de Outubro de 1990, que indeferiu a reclamação relativa ao auto de transgressão n.º 406, o qual se junta em anexo e se dá como inteiramente reproduzido para todos os legais efeitos (doc. n.º 29)».

Na sentença sob censura decidiu-se no sentido da incompetência dos tribunais administrativos para conhecer de tal recurso, essencialmente por estar em causa matéria sujeita ao foro criminal. Naturalmente o recorrente defende que o acto que indeferiu a reclamação que apresentou é verdadeiro acto administrativo, logo impugnável nos tribunais administrativos.

Vejamos, pois.

Com a reclamação indeferida pelo despacho contenciosamente impugnado, o ora recorrente *visava* a reinstrução do parecer que culminou na instauração de processo de transgressão, sujeito ao foro criminal, no caso, o TJ de Almada.

Assim, ao indeferir tal pretensão, o despacho contenciosamente impugnado, não dirimia conflito que se inserisse no âmbito de relações jurídicas administrativas.

Ora, aos tribunais administrativos como resulta do artigo 3.º do ETAF, compete apenas dirimir conflitos daquela espécie, pois nela se determina, *traçando as fronteiras da função jurisdicional* que lhes cabe: «Incumbe aos tribunais administrativos e fiscais, na administração da justiça, assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, reprimir a violação da legalidade e dirimir os con-

flitos de interesses públicos e privados no âmbito das relações jurídicas administrativas e fiscais».

Norma verdadeiramente nuclear, de que é *desenvolvimento* o disposto no artigo 4.º do ETAF, e *afloramento* o disposto no artigo 118.º do mesmo diploma legal, norma transitória, onde se diz:

«1 — As transgressões fiscais ainda prescritas na lei são conhecidas pelos tribunais tributários de 1.ª instância.

2 — As transgressões fiscais aduaneiras ainda previstas na lei são conhecidas pelos tribunais fiscais aduaneiros.»

Realmente se foi necessário aquela norma transitória para os tribunais tributários e tribunais tributários aduaneiros continuarem a conhecer de transgressões, logo punidas com determinadas penas que podiam até ser de prisão, de natureza fiscal e fiscal aduaneira, isto só pode querer dizer que as mesmas se não inserem no âmbito das relações jurídico-fiscais.

Mutatis mutandi para as transgressões de natureza penal (não inseríveis, pois, no âmbito das relações jurídico-administrativas).

Ao declarar os tribunais administrativos incompetentes em razão da matéria, bem se decidiu, pois, na sentença sob recurso.

5 — Nos termos expostos, negam provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria em 15 000$ e 10 000$, respectivamente.

Lisboa, 28 de Janeiro de 1993. — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* (relator) — *António Simões Redinha* — *Augusto Cabral Folque Pereira de Gouveia.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 28 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Magistrados jubilados. Cálculo da pensão de aposentação.

Doutrina que dimana da decisão:

Por força do sistema retributivo dos magistrados judiciais consagrado na Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro, as pensões de aposentação dos magistrados jubilados, quer se hajam jubilado antes ou depois de 1 de Janeiro de 1989, são automaticamente actualizadas, e na mesma proporção, em função dos aumentos de remunerações dos magistrados de categoria e escalão correspondentes àqueles que se verifica a jubilação.

Recurso n.º 30 975, em que são recorrente o órgão directivo da Caixa Nacional de Previdência e recorrido João de Matos. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Fernandes da Silva.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Inconformadas com a sentença proferida a fls. 86 e segs., deste processo, que anulou por vício de violação de lei a resolução datada de 4 de Outubro de 1990, que actualizou a pensão definitiva do juiz conselheiro jubilado do STA, João de Matos, para 414 300$ mensais, com efeitos desde 1 de Janeiro de 1990, dela vêm recorrer dois membros do órgão directivo da Caixa Nacional de Previdência (CNP).

Concluem, em resumo, as suas alegações da forma seguinte:

1.ª O artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 487/88 e portarias subsequentes — Portarias n.os 549/89 e 693/90 — incidem sobre matéria fiscal e o Decreto-Lei n.º 353-A/89 e a Lei n.º 2/90 incidem sobre matéria remuneratória ou de carreiras, pelo que é inviável sustentar que estaria nos objectivos dos últimos o afastamento do regime instituído pelos primeiros, e que a substituição só não teria ocorrido no âmbito da função pública, porque o n.º 4 do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89 expressamente determinou a sua manutenção.

2.ª O sentido útil do n.º 5 do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, foi o de fixar um limite temporal para a vigência do Decreto-Lei n.º 487/88, no que ao regime de cálculo de pensões se refere.

3.ª Pelo mesmo motivo que a vigência do regime de desmajoração não depende de referência expressa feita no Decreto-Lei n.º 353-A/89, também a omissão dessa referência na Lei n.º 2/90 não pode ter-se por afastando tal vigência.

4.ª Afigura-se todo inviável defender que faz parte do especial estatuto dos magistrados a não sujeição às desmajorações, pois tal significaria afinal confundir estatuto fiscal e estatuto remuneratório, exactamente o oposto do visado com o fim das isenções tributárias dos titulares de cargos públicos.

5.ª Do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 2/90 decorre tão-somente que a actualização das questões se faz em proporção idêntica à do aumento das remunerações correspondentes, que não são aquelas constantes da escala indiciária agora anexada à Lei n.º 21/85.

6.ª A indexação de montantes líquidos que a Lei n.º 2/90 estabelece, não afasta a desmajoração, por nada nesse diploma permitir concluir que os valores líquidos das remunerações e das questões devam ser idênticos.

7.ª É inviável sustentar que as remunerações dos magistrados não são majoradas, isto é, não englobam parcelas compensatórias da incidência tributária visto não se descortinar qualquer motivo que tivesse levado o legislador a incorporar compensações nas remunerações da generalidade dos titulares de cargos públicos, não o fazendo, porém, relativamente a uma categoria específica, a dos magistrados.

6.ª A Lei n.º 2/90 não constitui a regulamentação exclusiva da matéria das pensões dos magistrados, por isso bem andou a recorrente em aplicar, como o fez, ao cálculo da pensão o regime dito de desmajoração resultante das normas do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 487/88 e das Portarias n.os 549/88 e 639/90.

O recorrente contra-alegou a sustentar o decidido.

O Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto é de parecer que o recurso não merece provimento, na esteira da jurisprudência deste Supremo Tribunal.

Cumpre apreciar e decidir.

2 — É a seguinte a matéria de facto, com relevo para decisão a proferir:

a) O ora recorrido foi desligado do serviço a partir de 13 de Janeiro de 1988, por ter atingido o limite de idade, com 38 anos e 8 meses de serviço, e foi-lhe fixada pensão mensal correspondente ao estatuto de jubilado;

b) Em 10 de Setembro de 1990, recebeu da CNP o doc. de fl. 32, donde consta a actualização da sua pensão mensal líquida em 414 150$;

c) Em 20 de Setembro de 1990, requereu a passagem de uma certidão que contivesse os elementos demonstrativos do cálculo da sua pensão, com vista a instruir eventual recurso contencioso da anulação;

d) Recebeu em 22 de Outubro de 1990 a pedida certidão, donde consta que, «em cumprimento do despacho, cuja fotocópia se anexa, de 4 de Outubro de 1990, da DSP [. . .] foi confirmado o acto dos serviços pelo qual foi efectuada a actualização da sua pensão, com efeitos desde 1 de Janeiro de 1990».

e) Naquele despacho refere-se que o recálculo da pensão havia sido efectuado com base na remuneração fixada, a partir de 1 de Janeiro de 1990, pela Lei n.º 2/90, para o respectivo cargo do activo, com a dedução da majoração compensatória de tributação em IRS prevista no Decreto-Lei n.º 487/88, de 30 de Dezembro e nas Portarias n.ºs 549/89 e 639/90, acrescida da compensação dessa tributação para os reformados, prevista nos mesmos diplomas.

3 — A questão a resolver no presente recurso consiste em saber se na actualização da pensão de magistrados judiciais jubilados, a efectuar por força do artigo 3.º da Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro, há que proceder às desmajorações e compensações determinadas pelas Portarias n.ºs 549/89 e 639/90, de 17 de Julho e de 8 de Setembro, respectivamente, editadas em cumprimento do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 487/88, de 30 de Dezembro.

No sentido de que não há que proceder às desmajorações e compensações previstas nestes diplomas, se tem pronunciado a jurisprudência deste Supremo Tribunal em numerosos arestos (v. Acórdãos de 16 de Maio de 1992, nos recursos n.ºs 30 471 e 30 467, de 16 de Junho de 1992, no recurso n.º 30 721, de 15 de Outubro de 1992, no recurso n.º 30 688 e de 5 de Novembro de 1992, no recurso n.º 30 595).

E essa foi também o sentido da decisão recorrida, que considerou não haver norma que imponha a desmajoração das remunerações dos magistrados para o efeito de cálculo de pensões desde 1 de Janeiro de 1990, e que não havia verdadeira equiparação dos magistrados da mesma categoria e escalão, objectivo da Lei n.º 2/90, se houvesse de proceder-se à desmajoração referida no Decreto-Lei n.º 487/88 e nas Portarias n.ºs 549/88 e 689/90.

Estes diplomas aplicavam-se, aquando da sua entrada em vigor, aos magistrados judiciais, por o n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 487/88 a eles se referir expressamente, dado que, com a entrada em vigor do IRS, a que ficavam sujeitos, houve que eliminar os efeitos da respectiva majoração, nas mesmas condições dos funcionários e agentes da Administração Pública.

Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, que estabeleceu os princípios gerais do sistema remuneratório e de gestão da função pública e do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, que desenvolveu esses princípios, excluíram do seu âmbito de aplicação os juízes e magistrados do Ministério Público (artigo 3.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 184/89).

Estes visam o seu sistema retributivo completamente reformulado pela Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro, com total independência em relação aos funcionários públicos, isto por os tribunais serem órgãos de soberania e haver conveniência em preservar a independência e autonomia dos titulares desses órgãos.

E se o n.º 5 do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, determinava que às pensões calculadas com base nas remunerações nele abrangidas seria aplicável o disposto nos artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 487/88, de 30 de Dezembro (do que resultava terem as remunerações base sido majoradas, pelo que havia necessidade de proceder à desmajoração e subsequente compensação no cálculo das pensões, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1990), o mesmo não veio a suceder na Lei n.º 2/90, onde não existe norma idêntica àquela.

O que claramente excepciona os magistrados da aplicação das desmajorações e compensações num sistema em que as pensões de aposentação-jubilação são automaticamante actualizadas e na mesma proporção em função ao aumento das remunerações dos magistrados de categoria e escalão correspondentes àqueles em que se verifica a jubilação, sendo este o regime aplicável a todos os magistrados, que se hajam jubilado, antes ou depois de 1 de Janeiro de 1989 (artigo 3.º da Lei n.º 2/90).

Essa interpretação, além de ser a que resulta da expressão literal deste preceito, recolhe em seu abono os subsídios dos trabalhos preparatórios da formação do diploma em que se mostra a preocupação de equiparar o regime remuneratório dos magistrados jubilados ao dos magistrados em efectivo exercício de funções.

Como se afirma no Acórdão de 26 de Maio de 1992, recurso n.º 30 467, «é o culminar de um processo iniciado com a Lei n.º 21/83, de 30 de Julho, com a criação no seu artigo 67.º do instituto da jubilação para os magistrados judiciais, com vista à dignificação da sua carreira, e desenvolvido pelo Decreto-Lei n.º 324/88, de 28 de Setembro, ao determinar que os magistrados judiciais tinham direito a um complemento das respectivas pensões, constituído por participação emolumentar igual à fixada para os magistrados do activo da categoria idêntica àquela em que a jubilação se tivesse verificado».

Não colhe o argumento dos recorrentes de que uma coisa é o estatuto retributivo (Lei n.º 2/90) e outra o estatuto fiscal (Decreto-Lei n.º 487/88 e Portaria n.º 549/89) porquanto nada impede o legislador de inserir num mesmo diploma normas atinentes a ambos os estatutos, como aliás acontece no Decreto-Lei n.º 353-A/89, onde no seu artigo 45.º, n.º 5, se prevê expressamente a desmajoração, em diploma respeitante ao novo regime retributivo da função pública.

O artigo 3.º da Lei n.º 2/90 pretendeu assim regular toda a matéria respeitante ao cálculo das pensões de magistrados jubilados, havendo-se por revogados todos os preceitos de diplomas anteriores, com aquele preceito incompatíveis.

Conclui-se assim, como na sentença recorrida, que a resolução contenciosamente impugnada violou os artigos 3.º da Lei n.º 2/90, 4.º do Decreto-Lei n.º 487/88 e a Portaria n.º 549/89.

Termos em que se nega provimento ao recurso.

Sem custas.

Lisboa, 28 de Janeiro de 1993. — *José João Fernandes da Silva* (relator) — *José Maria Gonçalves Pereira — António Simões Redinha.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 28 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia do acto. Registo de estatutos no Ministério da Educação de estabelecimento de ensino superior particular. Grave lesão do interesse público.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O artigo 36.º do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, aprovado pela Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de Agosto, determina o registo dos estatutos dos estabelecimentos de ensino superior particular e cooperativo no Ministério da Educação, observado que seja o regime legal estabelecido para o efeito.

2 — Tendo sido ordenado o registo dos estatutos da Universidade Autónoma de Lisboa, a suspensão de eficácia daquele despacho ministerial acarreta grave lesão do interesse público, uma vez que o diferimento para data incerta da execução do acto de registo iria pôr em crise o regime sancionatório previsto para os estabelecimentos de ensino que, findo o período transitório previsto no Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de Agosto, não possuam estatuto próprio, podendo inclusivamente acarretar a revogação do reconhecimento dos estabelecimentos, com a consequente privação da autorização de funcionamento de cursos e reconhecimento de grau.

3 — Cada estabelecimento de ensino a funcionar terá que ter um estatuto legalmente registado que defina os seus objectivos e estrutura orgânica, bem como o seu projecto científico, cultural e pedagógico, a forma de gestão e organização que adopta, designadamente as relações com a respectiva entidade instituidora, e os demais aspectos fundamentais da sua organização e funcionamento.

Recurso n.º 31 219-A, em que são recorrente Luís Frederico Arouca Marques dos Santos e recorridos o Ministro da Educação e outro. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Luís Frederico Arouca Marques dos Santos, residente em Lisboa, veio requerer a suspensão de eficácia do despacho de 7 de Setembro de 1992 do Ministro da Educação, que ordenou que se procedesse ao registo dos Estatutos da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL).

Para tanto alegou ser o reitor da UAL sendo a CEU — Cooperativa de Ensino Universitário, C. R. L., a entidade instituidora. Por virtude de divergências relativas ao destino, às condições de funcionamento e à autonomia da Universidade foi o requerente objecto de um conjunto de medidas persecutórias e ilegais, que discrimina nos artigos 4.º a 23.º do requerimento de fls. 2 e segs. Como elas não surtiram efeitos engendrou a CEU outro plano que passava pela existência de novos estatutos que seriam aprovados na assembleia geral de 30 de Setembro de 1992 e ao mesmo tempo faz avançar para o Ministro da Educação o projecto desses Estatutos, que não obstante as ilegalidades de que padecem e para as quais o requerente alertou o Ministro da Educação formalmente, que, porém, pelo despacho n.º 164-A/ME/92, de 7 de Setembro de 1992, veio permitir o registo dos estatutos nos termos do artigo 36.º, n.º 1, do Decreto-Lei 271/89, de 19 de Agosto, que é nulo por não estar fundamentado. Acresce que ocorre também o vício de falta de audição do requerente e uma clara violação da lei expressa, já que não é lícito à Administração conceder eficácia à execução de uma deliberação, que é ilícita, precisamente por representar essa execução judicial e legalmente proibida.

Com o acto recorrido violou o Ministro da Educação os princípios da prossecução do interesse público, da igualdade e da proporcionalidade, bem como da justiça e da imparcialidade e o da colaboração da Administração com os particulares.

O acto impugnado é ainda ilegal por representar a aprovação de estatutos manifestamente *contra legem*, e está ferido de vício de usurpação de poderes por inutilizar uma sentença judicial.

Do presente processo não resultam fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso. A suspensão não determina qualquer lesão do interesse público, o qual até impõe que a regularidade e normalidade académicas sejam defendidas de artifícios ilegais e fraudulentos. A execução do acto causaria ao requerente e aos interesses que ele representa e que ele virá defender no recurso, prejuízos absolutamente irreparáveis, pois seria de imediato excluído das suas funções de reitor, que *a posteriori* a eventual reintegração não poderia já apagar os efeitos nocivos irremediavelmente causados. Também os docentes que com ele foram ilegalmente afastados da Universidade, seriam afastados de novo, passando as decisões a serem tomadas pela direcção da CEU o que destruiria o clima de normalidade e de tranquilidade por que o requerido tem lutado, com a degradação da imagem da UAL e a afectação irremediável dos estudantes.

Verificam-se todos os requisitos do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) para decretamento da suspensão.

Pelos requerimentos de fls. 195 e 196, 200 e 201, 211 e 212 e 217 e 218 veio o requerente requerer que se oficiasse ao Ministro da Educação para que adoptasse todas as providências que fossem adequadas a impedir que os órgãos da CEU procedam ou tentem proceder à execução do acto recorrido e se declarassem ineficazes todos os actos de execução entretanto praticados pela CEU.

Entretanto, o Ministro da Educação veio a proferir, nos termos do artigo 80.º da LPTA, o despacho de fls. 207 e 208, de 7 de Outubro de 1992, onde se lê:

«1. Constitui competência que a lei exclusivamente defere ao Ministro da Educação mandar proceder ao registo dos estatutos dos estabelecimentos de ensino superior particular e cooperativo no Ministério da Educação (ME) (artigo 36.º do Estatuto).

2. Com efectivação do registo dos estatutos da UAL, nos termos referidos-ocorrido, aliás, antes do aludido pedido, esgotou-se plenamente a actividade da Administração no que especificamente concerne à organização estatutária do estabelecimento superior em causa.

3. Esgotada que está a actividade da Administração, não há, por natureza, lugar à realização de quaisquer actos ulteriores por parte do ME e respectivos serviços.»

Na ordem cronológica dos factos ocorridos nestes autos veio a CEU em 13 de Outubro de 1992 requerer a sua notificação do requerimento da suspensão, a sustação de todos os actos até que ela exercesse o seu direito à resposta e a «declaração de nulidades de que o processo eventualmente padeça.»

Pelo despacho do relator de fl. 232 foi indeferido o requerido e ordenado o desentranhamento do requerimento, que agora está apensado por linha.

Reclamou então a CEU para a conferência nos termos que constam de fls. 2 a 30 do apenso B e em que pede se reconheça a legitimidade passiva da reclamante e o seu direito a apresentar resposta ao pedido de suspensão.

Voltando ao pedido de suspensão veio o Ministério da Educação a responder nos termos que constam de fls. 237 a 244 em que defende estes três pontos de vista.

Questão prévia da inidoneidade do meio processual da suspensão;

Questão prévia da falta de citação dos interessados;

Indeferimento do pedido por não se achar preenchido o requisito da não lesão do interesse público.

Quanto aos requerimentos apresentados pelo requerente reagindo aquilo que chama a execução indevida do acto recorrido, veio o Ministro da Educação dizer a fls. 247 e 248 que com o efectivo registo dos estatutos esgotou-se a actividade administrativa por lei permitida ao ME, no que especificamente concerne à organização e funcionamento da UAL.

Por isso não existem actos praticados em execução do acto recorrido e, portanto, não há execução indevida, nem actos que se devam ter por ineficazes.

Os actos praticados em consequência do registo dos estatutos são actos de direito privado praticados pela CEU e apenas esta instituição os poderia identificar e justificar a sua defesa e, dada a sua falta de citação, ocorre a já arguida ilegitimidade passiva do Estado.

Finalmente, o Ministério Público (MP) proferiu o parecer de fls. 250 e 251 em que entende que prioritariamente deve ser conhecido o pedido de suspensão que porém deve ser rejeitado, dele não se tomando conhecimento por não obedecer ao formalismo do n.º 2 do artigo 77.º da LPTA ao não indicar a CEU, que reformulou e apresentou os Estatutos em causa, como o próprio requerente alega, podendo, por isso, a suspensão prejudicar aquela entidade. Ocorre ilegitimidade passiva que arrasta a rejeição liminar do pedido, não se coadunando este meio processual acessório com o convite ao requerimento para suprir deficiências.

A não proceder esta questão sempre seria de indeferir o pedido por faltar o requisito positivo da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, já que não parece haver prejuízos irreparáveis para o requerente decorrentes do acto recorrido. Os prejuízos que ele alega decorrerão de eventuais deliberações da CEU ou de órgãos do estabelecimento de ensino da UAL e como tal não são consequência directa de qualquer acto público mas de actos de direito privado para cuja apreciação o STA carece de competência.

Sendo de indeferir o pedido, prejudicado fica o requerido quanto à execução indevida do despacho e, bem assim, o deferimento da

reclamação para a conferência, ficando sem qualquer significado a intervenção para apresentação de resposta a um pedido de suspensão que não obteve deferimento.

Por Acórdão de 17 de Dezembro de 1992, fls. 262 e 263, foi atendida a reclamação da CEU e por isso foi ordenada a sua notificação para responder ao requerimento da suspensão de eficácia, o que esta fez nos termos que constam de fls. 272 a 281 em que conclui no sentido de se julgar procedente a questão prévia da inidoneidade do meio processual usado ou, quando assim se não entenda, deve julgar-se no sentido de não estarem preenchidos os requisitos para a suspensão.

Em abono da sua tese juntou os dois pareceres que constam de fls. 387 a 485, de fls. 498 a 575 e de fls. 633 a 710.

Tudo visto, cumpre decidir:

Das duas questões prévias que estão levantadas da inidoneidade do meio processual da suspensão e da falta de citação dos interessados, a segunda está prejudicada pela decisão tomada no acórdão a que se fez referência, que determinou precisamente a intervenção da CEU como recorrida particular.

Sendo assim, também o parecer do MP que se debruça sobre as consequências processuais da ausência da CEU deixou de ter qualquer relevância.

Passemos por isso à questão que se mantém de pé, da inidoneidade do meio processual da suspensão.

Está em causa o pedido de suspensão do despacho n.º 164-A/ME/92, de 7 de Setembro de 1992, do Ministro da Educação, que está a fl. 19 e é deste teor:

«Ouvida a comissão instituída e regulada pelo despacho n.º 31/ME/89, de 8 de Março, com a competência prevista no despacho n.º 216/ME/91, de 10 de Janeiro, proceda-se ao registo dos estatutos da UAL, nos termos do disposto do n.º 1 do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de Agosto».

Estabelece este preceito que os estatutos das entidades titulares e dos estabelecimentos de ensino superior particulares, elaborados nos termos do artigo 8.º, são registados no ME.

Decorre do disposto neste artigo 8.º, como também da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 33.º do mesmo diploma, que compete à entidade instituidora de um estabelecimento de ensino superior particular e cooperativo dotá-la de um estatuto orgânico e funcional.

Este estatuto carece porém de validade enquanto se não proceder ao seu registo no ME, por decisão do Ministro da Educação, verificados que sejam os requisitos a que a lei condiciona este acto e carece de eficácia enquanto não for publicado na 3.ª série do *Diário da República* (artigo 36.º, n.º 7, dos Estatutos).

Decorre deste regime legal que a decisão de mandar proceder ao registo é precedida da apreciação da conformidade dos estatutos dos estabelecimentos às exigências legais.

Por força dos despachos n.º 31/ME/89 e 216/ME/90, publicados no *Diário da República,* 2.ª série, de 28 de Março de 1989 e de 10 de Janeiro de 1991, respectivamente, tal apreciação é feita por entidade imparcial, isenta e constituída para o efeito de apreciar a plena legalidade dos estatutos dos estabelecimentos de ensino superiores públicos, particulares e cooperativos.

Só depois de receber a comunicação desta comissão, no sentido de que os estatutos estão conformes às exigências legais, é que o

Ministro da Educação pode mandar proceder ao registo dos estatutos no ME (artigo 36.º, n.º 1).

Foi com este enquadramento normativo que a entidade requerida mandou proceder ao registo dos estatutos da UAL.

Deste modo, os estatutos da UAL, tendo sido apresentados pela entidade legalmente competente, foram apreciados pela comissão adequada e registados apenas após a comissão dar parecer favorável.

Com o efectivo registo dos estatutos no serviço competente do ME — a Direcção-Geral do Ensino Superior (DGES) —, esgotou-se a actividade da Administração no que especificamente concerne à organização estatutária do estabelecimento de ensino superior.

E, esgotada a actividade da Administração no acto de ordenar se proceda ao registo, não se pode falar em actos de execução do acto de registo dos estatutos da UAL e por isso não há efeitos que possam ser suspensos, daí que não pudesse ser utilizado este meio processual acessório, já que, face ao disposto no artigo 76.º, n.º 1, alínea *a*), da LPTA, pressupõe-se a existência da execução de um acto que cause prejuízo ao requerente da suspensão.

No entanto, o n.º 1 do artigo 81.º da LPTA admite a suspensão mesmo na hipótese de já ter havido execução do acto desde que da suspensão advenha para o requerente utilidade relevante no que toca aos efeitos que o acto ainda produza ou venha a produzir.

Muito embora se possa questionar se esta utilidade relevante advinda da suspensão diz mais respeito aos actos posteriormente praticados pela CEU baseada nos estatutos e não propriamente em relação com o seu registo, a verdade é que o requerimento os enuncia nos artigos 80.º e segs. da sua petição inicial e por isso temos que concluir pela possibilidade de utilização desta providência.

Afastadas as questões prévias é chegada a altura de verificar se ocorrem os três requisitos que o artigo 76.º concomitantemente exige para que a suspensão possa ser concedida.

O segundo deles é o requisito negativo da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, segundo a qual a suspensão não determine grave lesão do interesse público.

Neste particular o requerente limita-se a afirmar no artigo 111.º do seu petitório não resultar da suspensão qualquer lesão para o interesse público, bem antes pelo contrário, sem que apresente qualquer elemento probatório que justifique esta afirmação.

Além disso, com a suspensão seria afectado o interesse público na exigência legal de registo dos estatutos dos estabelecimentos de ensino superior particular e cooperativo decorrente do artigo 36.º do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, tendo sobretudo presente o regime sancionatório previsto para os estabelecimentos que, findo o período transitório previsto no Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de Agosto, não possuam estatuto próprio (artigo 52.º, n.ºs 2 e 4), o que pode inclusivamente acarretar a revogação do reconhecimento dos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo (artigo 52.º, n.º 4, do Estatuto), com a consequente privação da autorização de funcionamento de cursos e reconhecimento do grau (artigos 19.º e segs. do Estado).

Atendendo a que os estabelecimentos de ensino reconhecidos, como é o caso da UAL, são considerados de interesse público e gozam dos direitos e faculdades concedidas às pessoas colectivas de utilidade pública (n.º 2 do artigo 12.º do Estatuto), o diferimento para data incerta da execução do acto de registo dos estatutos da UAL causa

um prejuízo grave para o interesse público, bem patente na correspondência enviada pela DGES à UAL (fls. 631 e 632), em que se alerta para a necessidade de rapidamente ser dado cumprimento às disposições do Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de Agosto, uma vez que cada estabelecimento de ensino deve ser dotado de um estatuto submetido a registo no ME (artigo 36.º) e que, no respeito da lei, defina os seus objectivos e estrutura orgânica, bem como o seu projecto científico, cultural e pedagógico, a forma de gestão e organização que adopta, designadamente as relações com a respectiva entidade instituidora, e os demais aspectos fundamentais da sua organização e funcionamento (artigo 8.º).

A não verificação do requisito negativo da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA impede a concessão da suspensão da eficácia do acto e prejudica a averiguação sobre a existência dos dois restantes requisitos exigidos por aquele artigo 76.º

Nestes termos e tudo considerando, indefere-se o pedido de suspensão.

Custas pelo requerente, fixando-se a taxa de justiça em 15 000$.

Lisboa, 28 de Janeiro de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *José Maria Gonçalves Pereira* — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 28 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Concessão de bolsas de estudo para a frequência do Curso de Enfermagem Geral. Obrigação de prestar serviços de enfermagem; sua natureza normativa (não contratual). Acto administrativo. Competência dos tribunais administrativos. Causa de pedir. Qualificação dos factos pelo tribunal. Cláusula modal. Execução de acto administrativo. Privilégio de execução prévia. Meios para a imposição coactiva do cumprimento. Prestação de coisa e de facto. Prestação de facto fungível e infungível. Falta de cumprimento de prestação fungível. Obrigação de indemnizar. Prestações pecuniárias. Processo de execução fiscal. Título executivo. Acção administrativa de condenação, improcedência.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A obrigação, imposta pelo Regulamento de Concessão de Bolsas de Estudo para a frequência do Curso de Enfermagem Geral, publicado no Diário da República, *2.ª série, de 3 de Outubro de 1985, aos alunos a quem elas foram concedidas, e que assumiram o compromisso de prestação de serviço de enfermagem em zona carenciada, por tempo igual ao da duração da bolsa, constitui uma obrigação decorrente de norma jurídica, que não tem, por isso, origem em contrato, administrativo*

ou laboral, celebrado entre o aluno e a entidade concedente (a Administração Regional de Saúde).

2 — O requerimento do aluno para que a bolsa lhe seja concedida e a declaração de compromisso, constituem, respectivamente, um pressuposto de direito e um requisito para a concessão da bolsa.

3 — O acto de concessão da bolsa tem a natureza de um acto administrativo de que emerge uma relação jurídica-administrativa.

4 — Para dirimir o conflito de interesses, deflagrado no âmbito dessa relação jurídica, são competentes os tribunais administrativos.

5 — A causa de pedir numa acção administrativa em que Administração Regional de Saúde pede a condenação do bolseiro no cumprimento da obrigação referida no n.º 1, ou no pagamento de uma importância equivalente à da bolsa concedida, acrescida de juros de mora, é essa obrigação, de que a autora faz emergir o seu direito.

6 — Por isso, a circunstância de o tribunal ter qualificado os factos descritos na causa de pedir como acto administrativo receptício e não como a autora os qualificou, ou seja, como contrato administrativo, não envolve a improcedência da acção por carência da causa de pedir.

7 — A mencionada obrigação, ou encargo de o bolseiro prestar serviço de enfermagem, porque imposta directamente pelo Regulamento indicado no n.º 1 (não resultando, portanto, da vontade livre da Administração, nem se inserindo no conteúdo facultativo no acto) não tem a natureza de cláusula modal.

8 — Os destinatários de acto administrativo definitivo e executório, que crie obrigações, têm o dever de as cumprir. Se recusarem o cumprimento, à Administração assiste, em princípio, o privilégio de impor a execução sem recurso prévio aos tribunais, mas sempre com observância do princípio da legalidade e das regras jurídicas que garantem os direitos e liberdades individuais.

9 — A Administração dispõe, para a imposição coactiva do cumprimento do acto, de vários meios, que nem sempre se traduzem no emprego da força física sobre as pessoas.

10 — A coacção directa é a regra quando a prestação, objecto da obrigação, for de coisa ou de facto, positivo ou negativo.

11 — No caso de a prestação de facto ser fungível, a execução pode ser realizada directamente pela Administração ou por pessoa diversa do obrigado, não sendo lícita, então, por contrariar princípios constitucionais — artigos 18.º, 27.º e 266.º da Constituição da República Portuguesa —, a coacção directa, designadamente pelo emprego da força, porquanto o interesse público fica satisfeito e não é lesado.

12 — No entanto, a falta de cumprimento de obrigação fungível, imputável ao obrigado, origina a obrigação de indemnizar a pessoa colectiva pública pelos prejuízos ou danos sofridos.

13 — Tal efeito do inadimplemento confere à Administração o poder de praticar um consequente acto administrativo, fonte de nova obrigação, que se traduzirá no pagamento de uma prestação pecuniária.

14 — A execução directa, designadamente por meios que eliminem a liberdade das pessoas, não tem lugar nas prestações pecuniárias.

Neste caso, a execução efectiva-se através do processo de execução fiscal. A Administração apenas cabe desencadear o procedimento mediante a prolação de um acto, da competência do ministro, de reconhecimento da obrigação [artigo 233.º, n.º 2, alínea a), do Código de Processo Tributário], sujeito a notificação ao interessado e susceptível de impugnação contenciosa.

15 — Tal acto, para funcionar como título executivo, terá, contudo, de reunir os requisitos indicados no artigo 249.º do Código de Processo Tributário.

16 — A conduta do bolseiro, referida no n.º 1, tem o carácter de uma prestação de facto positivo fungível.

17 — Consequentemente, não pode ser imposta por coacção directa. Da falta de cumprimento, imputável ao bolseiro, resultará a obrigação de indemnizar, de natureza pecuniária. Se o bolseiro não a cumprir espontaneamente, a Administração terá de seguir o procedimento aludido no n.º XIV.

18 — A acção de condenação não é, portanto, o meio idóneo para levar o bolseiro ao cumprimento da obrigação indicada no n.º 1, o que é motivo de improcedência.

Recurso n.º 31 273, em que são recorrente a Administração Regional de Saúde e recorrida Maria Isabel dos Santos Soares. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

A Administração Regional de Saúde (ARS), com sede no Porto, intentou acção declarativa de condenação com processo ordinário contra Maria Isabel dos Santos Soares, residente em Vilar de Torno e Alentem, Lousada, pedindo que a ré seja condenada ao cumprimento integral do contrato, decretando-se a sua colocação imediata no Centro de Saúde das Termas de São Vicente (CSTSV) prestando serviços de enfermagem por período igual àquele em que beneficiou de bolsa, ou caso se venha a revelar o incumprimento definitivo do contrato por impossibilidade da ré em prestar este serviço, a pagar à autora a quantia de 171 132$ relativa ao montante da bolsa concedida, acrescida dos juros de mora vincendos.

Por sentença de 28 de Maio de 1992, foi a acção julgada improcedente, por não provada e absolvida a ré do pedido.

Inconformada recorre a autora produzindo alegações, que terminam por este conclusivo:

I — Entre a autora e a ré foi constituída uma relação jurídica administrativa enquadrada no Regulamento de Concessão de Bolsas de Estudo, aprovado pelo despacho de 17 de Julho de 1985, do Mi-

nistro da Saúde, e publicado na 2.ª série do *Diário da República,* de 30 de Outubro de 1985.

II — No âmbito dessa relação a ré assumiu o encargo de prestar serviço de enfermagem à autora por período igual ao da bolsa concedida.

III — Tal encargo é estabelecido pelo próprio Regulamento e faz parte do próprio acto nascido daquela relação jurídica constituída entre a autora e a ré, tratando-se de claúsula acessória expressamente determinada pela lei.

IV — Não obstante a autora qualificar a relação estabelecida com a ré como sendo um contrato administrativo, tal não implica falta de causa de pedir, já que esta reside num facto concreto de a ré se recusar em prestar serviço de enfermagem num determinado Centro de Saúde por período equivalente ao da bolsa concedida, obrigando-se esta, nos termos do Regulamento, a fixar-se nesse Centro de Saúde.

V — A autora tem interesse em agir, já que não dispõe de outro meio ou instrumento que não seja o meio jurisdicional para fazer valer a pretensão a que se arroga.

VI — A tutela jurisdicional pertence ao contencioso administrativo pela respectiva via de acção, tendo esta a natureza de não especificada.

VII — A sentença fez errada interpretação e aplicação das normas contidas no Regulamento, bem assim do estatuído nos artigos 664.º do Código de Processo Civil (CPC) e 72.º e 75.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), violando, em consequência, tais normativos legais.

Contra-alegou a ré defendendo a confirmação da sentença, uma vez que não foram violadas as disposições legais citadas pela autora.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido da confirmação da sentença.

Factos assentes:

A) Por requerimento de 15 de Janeiro de 1988, a ré, ao abrigo e nas condições constantes no Regulamento de Concessão de Bolsas de Estudo para a frequência do Curso de Enfermagem Geral, aprovado por despacho de 17 de Julho de 1985 do Ministro da Saúde e publicado no *Diário da República,* 2.ª série, requereu à autora a concessão de uma bolsa de estudo anual para a frequência do 3.º ano do Curso de Enfermagem Geral.

B) Tal bolsa foi-lhe concedida pelo período de um ano, com início em Janeiro de 1988.

C) A ré assumiu o compromisso de prestar serviço à autora findo o curso, por um período igual àquele que beneficiou da bolsa e que foi de um ano, nas zonas mais carenciadas.

D) A ré recebeu uma bolsa anual de quantitativo mensal correspondente a 50 % do salário mínimo nacional durante os 11 meses de cada ano lectivo, perfazendo o total de 148 929$.

E) O Curso de Enfermagem Geral que a ré frequentou terminou em 16 de Novembro de 1988.

F) Em 13 de Janeiro de 1989, a autora comunicou à ré que deveria apresentar-se no dia 16 de Janeiro de 1989, pelas 9 horas, no CSTSV, em Entre-os-Rios.

G) A ré, porém, não compareceu e nunca viria a prestar serviço naquele Centro de Saúde.

O Direito.

O tema que se debate nestes autos relativo à concessão de bolsas de estudo para a frequência do Curso de Enfermagem Geral tem

sido objecto de diversas decisões deste STA, entre os quais se consta o Acórdão de 23 de Janeiro de 1992, recurso n.º 29 124, que de perto seguiremos e por isso mesmo dispensará maiores desenvolvimentos.

A primeira questão a decidir reporta-se à natureza da obrigação de prestar serviços de enfermagem. A ARS delineou a sua petição baseando-se na existência de contrato administrativo. Todavia não é esta a qualificação correcta para as declarações de vontade que a autora e a ré produziram no âmbito do Regulamento para a Concessão de Bolsas de Estudo, aprovado por despacho normativo de 17 de Julho de 1985, o qual regula um procedimento administrativo para a concessão das bolsas que se desenvolve numa fase inicial, seguindo-se uma fase instrutória e continuando com a admissão e depois a selecção dos candidatos, pela aplicação dos critérios preferencias enunciados no seu artigo 6.º Numa fase inicial, atribuem-se as bolsas aos candidatos seleccionados.

Não existe, manifestamente, encontro ou fusão de manifestações das vontades dos candidatos e da ARS, nesta sucessão de actos — elemento essencial de todo o contrato. As que são produzidas, incluindo as dos particulares, integram-se numa estrutura procedimental que visa a prolação do acto de atribuição das bolsas.

O requerimento inicial, que desencadeia o procedimento, constitui um pressuposto de direito do acto e a declaração de compromisso um requisito para a concessão da bolsa.

O acto de atribuição surge como a manifestação unilateral de vontade que constitui o candidato seleccionado no direito de auferir os montantes mensais referidos no artigo 7.º do Regulamento. Uma vez que tal acto é emitido por um órgão de pessoa colectiva pública, no exercício de um poder de autoridade, conferido por regulamento administrativo, com vista à prossecução de um interesse colectivo, mostra todas as características de um acto administrativo.

Assente que a relação jurídica entre a autora e a ré deriva de um acto administrativo e não de um contrato, importa averiguar qual a consequência dessa circunstância no destino da acção.

A causa de pedir costuma ser definida como o acto concreto que serve de fundamento à pretensão deduzida em juízo, isto é, o facto jurídico genérico do direito.

In casu, a pretensão da autora, funda-se na obrigação de a ré lhe prestar serviço de enfermagem por um período igual àquele em que beneficiou da bolsa. Dessa obrigação faz emergir o seu alegado direito ao cumprimento dessa pretensão ou ao reembolso do montante da bolsa concedida, acrescida de juros. Essa é a causa de pedir, sendo irrelevante que tal obrigação corresponda a uma relação contratual ou, na qualificação mais correcta dos factos articulados, feita pelo tribunal ao abrigo do artigo 664.º do CPC, a um acto administrativo.

No seu parecer, defende o MP que se trata de um acto administrativo sujeito a cláusula modal, que a Administração poderá fazer cumprir através do mecanismo da reposição das importâncias indevidamente recebidas previsto no Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto.

Os actos administrativos podem conter cláusulas acessórias, tornando-as condicionais, ou sujeitando-os a termo ou modo [v. artigo 121.º do Código de Processo Administrativo (CPA)]. Pelo modo fixam-se encargos ou obrigações especiais para o destinatário do acto.

A fixação tem porém de resultar da vontade livre do órgão administrativo, isto é, tem de respeitar ao conteúdo facultativo do acto e não ao conteúdo necessário configurado pelos elementos essenciais ou identificadores do próprio tipo legal, isto é, delineado normativamente.

Assim, não pode falar-se de modo quando o encargo ou obrigação não seja uma mera e supérfula repetição do que já consta da lei.

A obrigação de prestar serviço de enfermagem em locais escolhidos pela ARS resulta directamente do Regulamento [artigos 2.º, n.º 2, e 4.º, n.º 1, alínea *d*)], sendo suficiente, para a norma se tornar actuante, que o interessado aceite o encargo, na declaração aludida naquele artigo 2.º Sobre este ponto, o acto de atribuição da bolsa nada tem de estabelecer. À ARS só compete «colocar os enfermeiros bolseiros, artigo 4.º, n.º 1, alínea *d*)», o que, efectivamente, fez pelo ofício n.º 173, de 3 de Janeiro de 1990 (fl. 10).

Este acto pressupõe um acto aplicativo (e não de execução de acto anterior) da norma criadora da obrigação, e dele emana uma ordem implícita para o cumprimento da mesma obrigação (oportunamente aceite).

Outra questão, aflorada nas conclusões das alegações da autora e no parecer do MP, é a de saber se o meio processual utilizado — a acção declarativa de condenação — é idóneo para levar a ré ao cumprimento da obrigação normativa aceite por esta.

Como é sabido, os actos administrativos, que são manifestamente de um poder público autoritário e imperativo, produzem imediatamente os seus efeitos logo que notificados (se estes não forem suspensos, administrativa e jurisdicionalmente). Chama-se executoriedade a este tributo do acto (v. artigo 149.º do CPA).

Tais efeitos podem consistir na criação de direitos e obrigações novos. Neste último caso, os destinatários ou pessoas sujeitas ao acto (executório) são obrigadas a cumpri-los. Na hipótese de o obrigado recusar o cumprimento da obrigação, à Administração assiste, em princípio, o privilégio de lhes impor a execução do acto sem recurso prévio aos tribunais, mas sempre com observância do princípio da legalidade e das regras jurídicas que garantem os direitos e as liberdades individuais (v. artigo 149.º, n.º 2, do CPA).

O privilégio da execução prévia, que é manifestação de um poder de auto-tutela, permite a imposição coactiva do cumprimento através de meios que nem sempre se traduzem no emprego da força física sobre as pessoas, meio próprio da defesa da ordem e tranquilidades públicas.

São também meios de execução forçosa, o cumprimento substituivo, pela própria Administração ou por pessoa diversa do destinatário, por conta deste, e a multa coerciva para forçar ao cumprimento (portanto, não sancionatória).

Não é arbitrária a escolha do meio a utilizar pois depende da natureza da prestação obrigacional.

Se a prestação for de coisa (de *dare*), ou seja, se tiver por objectos bens, móveis (por exemplo, nas requisições) ou imóveis (por exemplo, na expropriação por utilidade pública), a coacção directa será a regra. Também o será nas pretações de facto; quer as que se traduzem numa acção ou comportamento (facto positivo ou *de facere*), como o dever de demolir construções efectuadas sem licença ou com inobservância das condições desta, dos regulamentos, posturas municipais ou planos directores de urbanização ou que ameacem ruína ou constituam perigo para a saúde das pessoas [cf. artigo 51.º, alíneas *g*) e *h*), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março]; quer as que redundam numa abstenção ou omissão (facto negativo ou de *non facere*), como a eliminação das consequências de um comportamento ilegítimo (por exemplo, constituir sem necessária licença camarária).

Nas prestações de facto há que distinguir as prestações fungíveis das infungíveis. No caso de serem infungíveis afigura-se legítima a coerção directa sobre o renitente (por exemplo, na prestação do serviço militar e na dissolução ou dispersão de reuniões ou manifestações ilegais).

No entanto, se a prestação for fungível, a execução pode, segundo os casos concretos, ser realizada directamente pela Administração ou por pessoa diversa do obrigado (cf. artigo 155.º, n.ºs 2 e 3, do CPA). O emprego da força ou a coacção directa não é lícita, já que o interesse público ficará satisfeito, e não será lesado, com a realização da prestação pelos próprios agentes administrativos ou por outra pessoa.

Pode-se dizer que, nessa hipótese, não há lei que admita o constragimento físico (princípio da legalidade), que aliás ultrapassaria limites substanciais à actividade administrativa, consagrados no artigo 266.º da CRP, que exige o respeito pelos direitos (entre eles, o direito à liberdade — artigo 27.º da CRP) e interesses legítimos dos cidadãos, e a necessidade, a exigibilidade e a proporcionalidade das medidas restritivas (artigo 18.º da CRP).

No entanto, a falta de cumprimento da obrigação fungível, imputável ao obrigado, origina a obrigação de indemnizar a pessoa colectiva pelos prejuízos ou danos sofridos (artigo 155.º, n.º 3, do CPA e 798.º do Código Civil). Este efeito do inadimplemento confere à Administração, fonte de uma nova obrigação, que se traduzirá no pagamento de uma prestação pecuniária.

O Código de Processo Tributário (CPT) prevê no artigo 233.º, n.º 2, alínea *a*), a execução das prestações pecuniárias, que também está regulada nos artigos 149.º, n.º 3, e 155.º do CPA.

Perante estes preceitos e normas, é forçoso concluir que a execução directa, designadamente, pelo recurso a meios que eliminem a liberdade das pessoas, não tem lugar nas prestações pecuniárias. É pelos tribunais das execuções fiscais que terá de correr, cabendo apenas à Administração desencadear o procedimento mediante a prolação de um acto, da competência do ministro, de reconhecimento da obrigação [artigo 233.º, n.º 2, alínea *a*), do CPT], sujeito a notificação ao interessado, susceptível de impugnação contenciosa, nos termos gerais.

Tal acto, porém, para funcionar como título executivo terá de reunir os requisitos exigidos pelo artigo 249.º do CPT, podendo o interessado deduzir oposição à execução nos termos dos artigos 285.º e 286.º do CPT.

Há agora que aplicar este regime ao caso em apreço.

A conduta a que a ré estava obrigada nos termos do aludido Regulamento de Concessão de Bolsas de Estudos, tem o carácter de uma prestação de facto positivo pelo que consiste numa actividade (de enfermagem) a realizar em local indicado pela ARS. Para satisfação do interesse público que o Regulamento tem em vista, tal actividade não tem de ser necessariamente realizada pelo devedor pois que outra pessoa, com a mesma formação e habilitações es-

pecíficas, a pode desenvolver. Trata-se, portanto, de prestação fungível, que, como se referiu, não pode ser imposta por coacção directa.

No entanto, ao faltar ao cumprimento da obrigação, a ré, se o incumprimento lhe for imputável, ficará constituída na obrigação de indemnizar a Administração pelos prejuízos sofridos (nos quais se imputa o montante das bolsas pagas).

A prestação, objecto da obrigação indemnizatória, consistirá na entrega de determinada quantia em dinheiro, o que não pode deixar de significar que tem natureza pecuniária.

Por isso, se o devedor não cumprir espontaneamente a obrigação, a Administração, para se cobrar de tal quantia, terá de se socorrer do processo de execução fiscal.

Antes, porém, reconhecerá a obrigação de pagamento em despacho ministerial que, no entanto, só terá força executiva se contiver os requisitos do artigo 249.º do CPT, entre os quais se contam o montante da dívida e dos respectivos juros de mora.

No caso *sub judice*, os autos não indiciam que esse despacho tenha sido proferido. Quando o for, a autora poderá impugná-lo contenciosamente, invocando as razões e os factos que mostrem que o incumprimento da obrigação não lhe é imputável.

Como vimos no parecer do MP defende-se a aplicação, pela Administração, do disposto no Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, que regula a reposição de importâncias indevidamente, ou a mais, recebidas dos cofres do Tesouro, por quaisquer funcionários, agentes ou credores do Estado.

Mas não é esta a hipótese dos autos, que, repete-se, é a do incumprimento de uma obrigação de facto positivo e de uma obrigação de indemnizar, como seu efeito, e a forma como a Administração pode obter o respectivo pagamento.

A acção de condenação não é o meio idóneo para levar a ré, ora recorrida, ao cumprimento da obrigação descrita na causa de pedir. Em consequência, o pedido não podia proceder, como correctamente se decidiu na 1.ª instância, posto que baseada em diversa fundamentação.

Nestes termos e tudo considerando, nega-se provimento ao recurso.

Sem custas.

Lisboa, 28 de Janeiro de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *José Maria Gonçalves Pereira* — *António José Ribeiro da Cunha.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 28 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Revogação de actos. Órgãos colegiais. Inexistência jurídica.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Proferido pelo instrutor em processo disciplinar e na mesma data dois despachos de conteúdo antagónico — um, ordenando a apensação de dois processos pendentes contra o mesmo arguido, para, após ultimação de um deles ainda não atingida, se proferir decisão final, outro, aplicando pena pelas infracções referidas nos dois processos — é de considerar este revogado por aquele, por substituição, quando se apure que o instrutor do processo procedeu à apensação e fez prosseguir o processo para demissão final, embora não a tenha chegado a proferir.

2 — Assim, revogado aquele acto punitivo, é juridicamente inexistente por falta de objecto a decisão que, em recurso hierárquico, o confirmou, devendo declarar-se essa inexistência um provimento de recurso contencioso dessa decisão.

3 — As deliberações dos órgãos colegiais não tomadas em reunião dos seus membros, expressamente convocada e regularmente constituída, pela legal maioria de votos, sendo juridicamente inexistente como tal um despacho de entidade singular, nem sequer identificada, que se afirma como decisão desse órgão, devendo essa existência jurídica ser declarada em provimento do recurso contencioso desse despacho.

Recurso n.º 31 281, em que são recorrente Augusto Barbosa dos Santos e recorrido o Serviço Nacional de Bombeiros. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Miller Simões.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Augusto Barbosa dos Santos, residente em Vila das Aves, Santo Tirso, impugnou contenciosamente no Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) do Porto, a deliberação da direcção do Serviço Nacional de Bombeiros (SNB), de 12 de Fevereiro de 1987, que, conhecendo de recurso hierárquico de decisão do inspector regional de Bombeiros do Norte, de 14 de Agosto de 1986, que o punira em processo disciplinar com a pena de demissão, lhe manteve esta pena.

Pela sentença de fls. 120 e segs., foi negado provimento ao recurso, mas o recorrente impugna-a através do presente recurso jurisdicional em cuja alegação, oportunamente apresentada, formula as conclusões seguintes:

«*a*) A suspeição suscitada gera invalidade tendencial dos actos praticados [artigos 115.º do Código de Processo Civil (CPC) de 1929 e 93.º, n.º 4, do actual].

a) — 1 — O recorrente, arguindo a suspeição, ou obtinha decisão expressa, que tinha de ser notificada, ou havia omissão que, até ser conhecida, não se convalidava.

a) — 1.1 — Se não foi notificado do acto expresso, o prazo não começara.

Não há, pois, convalidação do vício arguido (artigo 52.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 24/84).

b) O processo disciplinar necessita de um acto expresso (artigo 50.º do Decreto-Lei n.º 24/84).

b) — 1 — Onde o não haja, falta legitimidade. O processo relativo aos factos do artigo 52.º da nota de culpa está ferido de vício de forma essencial.

Violou-se, pois, o regime do artigo 42.º, n.º 2, do Estatuto Disciplinar (ED).

c) O processo disciplinar está sujeito a prazo prescricional, quer quanto à sua instauração — artigo 4.º, n.º 2, do ED —, quer quanto à sua ultimação (artigo 66.º do ED).

c) — 1 — Os prazos processuais e sobremaneira os atinentes à defesa dos direitos do arguido são peremptórios — artigos 147.º do CPC e 4.º e 66.º do ED. Considerar-se irrelevante a sua preterição relativamente aos factos por que se iniciou o processo em 8 de Maio de 1985 é violar aqueles normativos.

d) Quando na punição se leva em conta uma matéria que ainda não se pode dar como assente, há um erro sobre a factualidade que serve de apoio à norma.

O despacho de 14 de Agosto de 1986, ao graduar a pena tendo em conta factos constantes do processo que não podia ter analisado, está ferido de vício de violação de lei (artigo 28.º do ED).

e) Se na matéria de facto se dá como assente que não há condições para que o arguido retome funções e, igualmente, se diz que omitiu voluntariamente o dever de assiduidade, há contradição ou obscuridade. Vício de lei, pois não há matéria de facto a suportar qualquer normativo (artigos 3.º, n.os 1 e 11, e 72.º, n.º 3, do ED).

f) O poder disciplinar conferido pelos Decretos-Leis n.os 267/85, 129/84 e 419/80, é por factos relativos às funções de comandante de bombeiros.

f) — 1 — Aplicar sanção disciplinar aos factos descritos sob os n.os 9, 21, 27 e 29, é subsumir no âmbito funcional aquilo que é só do âmbito societário.

Violou-se, pois, o regime daqueles diplomas e o do artigo 3.º, n.os 1 e 3, do ED.

g) A injúria pressupõe um destinatário, cuja honra se pretende atingir.

g) — 1 — Onde uma sentença admite dúvida sobre a pessoa do destinatário, parece falecer o elemento subjectivo: lesão da honra de algum ente.

g) — 2 — Se um arguido, no âmbito do direito de defesa, reage a violação do sigilo e não imputa essa violação a quem quer que seja, está a ofender ou exercer o seu direito de defesa, com contundência e vivacidade, porventura?!

Considerar na carta de fl. 183 uma conduta injuriosa é fazer incorrecta aplicação, quer do artigo 164.º do CPC, quer do artigo 3.º, n.º 1, do ED, que, por 'não ser grave', nem sequer se enquadra no artigo 25.º, n.º 2, alínea *a*), do ED.

Houve, pois, sérios vícios que determinam a nulidade do acto recorrido.»

Não houve contra-alegação.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu o parecer de fl. 147 em que opina no sentido do não provimento do recurso, pelas razões em que a sentença impugnada se funda.

Após os vistos legais, cumpre decidir.

2 — A sentença deu como apurada a seguinte matéria de facto:

A) Em 8 de Maio de 1985, na sequência de inquérito resultante de participação da Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários (AHBV) de Vila de Aves (fl. 151), o inspector regional de Bombeiros do Norte ordenou a instauração de processo disciplinar ao recorrente (fl. 147);

B) Nesse processo foi deduzida a acusação constante de fls. 187 a 192, notificada ao arguido em 20 de Outubro de 1985 (fl. 186), tendo este deduzido a sua defesa em 31 de Outubro de 1985 (fls. 196 a 205);

C) Na mesma data, o recorrente dirigiu ao inspector regional de Bombeiros do Norte o requerimento de fl. 231 do processo disciplinar (PD) em que, além do mais, arguiu a suspeição do instrutor do processo, nos termos do artigo 52.º, n.º 1, alíneas *a*) e *e*), do ED;

D) O inspector regional de Bombeiros do Norte exarou, em 28 de Novembro de 1985, a fl. 233, o seguinte despacho:

«Considerando que da análise da participação não se conclui qualquer indício de o instrutor ter sido directa ou indirectamente atingido pela infracção, dado que o Dr. Arnaldo Dias Martins Gouveia não faz parte da direcção da AHBV de Vila das Aves, sendo praticamente nula a sua actividade naquela associação como elemento do conselho fiscal, órgão que se reúne uma vez por ano e à margem da própria direcção;

Considerando ainda que a referência a inimizade grave entre o arguido e o instrutor e intimidade entre este e a direcção não é fundamentada;

Não aceitamos as razões invocadas para dedução de suspeição do instrutor, pelo que este deverá continuar a instruir o processo.»;

E) Em 17 de Fevereiro de 1986, o instrutor elaborou o relatório de fl. 216, que se dá por reproduzido;

F) Por determinação do inspector regional de Bombeiros, através do ofício n.º 982, de 1 de Abril de 1986, constante de fl. 219 do PD, o respectivo instrutor elaborou, em 25 de Setembro de 1986, novo relatório final, constante de fls. 234 e segs., que se dá como reproduzido;

G) Em 30 de Janeiro de 1986, a AHBV de Vila das Aves enviou ao inspector regional de Bombeiros do Norte a participação constante de fl. 32 do PD, o qual determinou, por despacho de 23 de Abril de 1986, constante de fl. 31, a instauração de processo disciplinar contra o ora recorrente, nomeando instrutor o Dr. Manuel Frutuoso Ramos, despacho que ao arguido foi notificado em 9 de Maio de 1986, pelo ofício de fl. 33;

H) Em 26 de Maio de 1986, foi contra o arguido deduzida a acusação de fl. 59 do PD, que se dá como reproduzida;

I) Com data de 12 de Junho de 1986, o arguido apresentou a sua defesa escrita nos termos constantes de fl. 70, que se têm como reproduzidos;

J) Em 25 de Julho de 1986, o instrutor elaborou o relatório final deste processo disciplinar, que consta de fls. 115 e segs. e se dá como reproduzido;

L) Em 14 de Agosto de 1986, o inspector regional de Bombeiros do Norte proferiu o seguinte despacho, constante de fl. 130:

«Nos termos do artigo 27.º, n.º 4, alínea *h*), do Decreto-Lei n.º 418/80 e do artigo 66.º do ED dos Funcionários (Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro), após análise dos processo integrados de acordo com o disposto nos artigos 14.º e 48.º daquele ED, concordando com as conclusões do relatório final, puno com a pena de demissão o comandante dos Bombeiros Voluntários de Vila das Aves, sr. Augusto Barbosa dos Santos.

Ainda, nos termos do Decreto-Lei n.º 24/84, no seu artigo 69.º, nesta data se notificam o arguido, o instrutor e o participante desta decisão»;

M) Deste despacho, notificado ao arguido pelo ofício n.º 4206, de 19 de Dezembro de 1986, constante de fl. 126, expedido sob registo e com aviso de recepção recebido em 23 de Dezembro de 1986 (fl. 125), interpôs aquele recurso hierárquico mediante requerimento dirigido ao presidente do SNB e que consta de fls. 13 e segs.;

N) Sobre essa petição recaíu a informação n.º 6/DED/87, de 28 de Janeiro de 1987, de um técnico superior principal do SNB, constante de fls. 4 e segs., e que se dá como reproduzida, em que se opina no sentido do não provimento do recurso;

O) No rosto desta informação foi exarado o seguinte despacho:

«A direcção do SNB, nos termos do artigo 10.º, n.º 1, alínea *n*), do Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de Setembro, e com base no parecer jurídico que lhe foi prestado pela Direcção dos Serviços Técnicos (DST), deliberou não dar provimento ao recurso hierárquico mantendo a pena de demissão aplicada por despacho do Sr. Inspector Regional de Bombeiros do Norte, de 14 de Agosto de 1986, ao comandante dos Bombeiros Voluntários de Vila das Aves, Sr. Augusto Barbosa dos Santos.

Dê-se conhecimento ao arguido, ao Sr. Inspector Regional de Bombeiros do Norte e à direcção da AHBV de Vila das Aves. 12 de Fevereiro de 1987 (*assinatura*).»

Além destes, porém, o processo disciplinar revela ainda os seguintes factos interessantes à decisão:

P) Na mesma data do despacho hierarquicamente recorrido, transcrito na anterior alínea *L*), de 14 de Agosto de 1986, o autor deste — inspector regional de Bombeiros do Norte — proferiu o despacho constante de fl. 28 do PI, relativo ao «processo disciplinar instaurado ao Sr. Comandante dos Bombeiros Voluntários da Vila das Aves, Augusto Barbosa dos Santos, do seguinte teor:

«De harmonia com o sugerido pelo instrutor no penúltimo parágrafo do respectivo relatório, determino a apensação do presente processo disciplinar àquele que mandei instaurar ao mesmo arguido por despacho de 8 de Maio de 1985, ainda em curso, aguardando-se a conclusão do processo disciplinar primeiramente instaurado, nos termos e para efeitos do disposto nos artigos 14.º e 48.º do ED dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.»;

Q) Com o ofício n.º 16 681, de 10 de Dezembro de 1986, constante de fl. 132, o presidente da direcção do SNB devolveu o processo disciplinar contra o ora recorrente ao inspector regional de Bombeiros do Norte, a seu pedido, acompanhado de cópia da informação n.º 96/DED/87, de 5 de Dezembro de 1986, da DST, sobre a qual exarou nessa data de 10 de Dezembro de 1986, o seguinte despacho: «Concordo. Transmita-se ao Sr. Inspector Regional de Bombeiros do Norte, para os devidos efeitos»;

R) Tal informação, constante de fls. 133 e segs. e que se tem como reproduzida, epigrafada como «parecer jurídico sobre o processo disciplinar instaurado ao comandante do Corpo de Bombeiros Voluntários (CBV) de Vila das Aves, Sr. Augusto Barbosa dos Santos», finaliza nos seguintes termos:

«7. *Pena aplicável.*

7.1. De harmonia com o disposto no artigo 14.º do ED '[. . .] não pode aplicar-se ao mesmo funcionário ou agente mais de uma pena disciplinar por cada infracção ou pelas infracções acumuladas que sejam apreciadas num só processo'.

Nestes termos e tendo em consideração que não existem 'circunstâncias atenuantes especiais', verificando-se, porém, a agravante especial referida no n.º 5.3 da presente informação, afigura-se-nos correcta a proposta formulada pelo instrutor na parte final do respectivo relatório (fl. 91) no sentido do ser aplicada ao arguido a *pena de demissão.*

Aliás, não sendo o lugar de comandante do CBV de Vila das Aves um cargo remunerado, e portanto, insusceptível de aplicação da pena de aposentação compulsiva ao respectivo titular, outra não poderia ser, em nossa opinião, a proposta do instrutor.

7.2. Estando ainda pendente de decisão um outro processo disciplinar, instaurado ao mesmo arguido por despacho do Sr. Inspector Regional de Bombeiros do Norte de 23 de Abril de 1986, processo esse que deverá ser apensado ao presente processo disciplinar, nos termos do disposto no artigo 48.º do ED, suscitamos ainda a atenção para o disposto no n.º 2 do artigo 14.º do citado Estatuto, onde se estabelece que não pode aplicar-se ao mesmo funcionário ou agente mais de uma pena disciplinar pelas infracções apreciadas em mais de um processo, quando apensados nos termos do artigo 48.º

8. *Competência.*

8.1. Compete ao Sr. Inspector Regional de Bombeiros do Norte, no uso dos poderes que lhe são conferidos pela alínea *h*) do n.º 4 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de Setembro, a aplicação da pena proposta pelo instrutor ou de qualquer outra prevista na lei.

8.2. A decisão que for proferida deverá ser fundamentada se não for concordante com a proposta formulada pelo instrutor (artigo 66.º, n.º 4, do ED).

8.3. A decisão deverá ser notificada ao arguido nos termos do artigo 59.º do ED, devendo igualmente notificar-se o instrutor e a direcção da AHBV de Vila das Aves.

9. *Sugestão.*

É tudo quanto se nos oferece informar acerca do processo disciplinar em apreço, sugerindo que o mesmo seja devolvido ao Sr. Inspector Regional de Bombeiros do Norte, para os devidos efeitos, acompanhado de cópia do presente parecer.»

3 — Das questões suscitadas pelo recorrente na sua alegação e condensadas nas respectivas conclusões, importa conhecer em primeiro lugar da que por ele foi levada à alínea *d*) dessas conclusões, dado que, face ao poder de livre indagação e aplicação do direito à factualidade alegada, de que o tribunal dispõe (artigo 664.º do CPC), se reconhece vir a implicar com a própria existência do acto recorrido, logo, com o objecto do recurso contencioso, matéria que é, aliás, de conhecimento oficioso [artigo 110.º, alínea *b*), da Lei de Processo] e com precedência do das demais questões.

A parte da sentença que o recorrente põe aí em causa é a seguinte:

«*c*) Aqui, o recorrente diz que o despacho em crise (12 de Fevereiro de 1987) faz apelo a um despacho de 14 de Agosto de 1986 que *não existia reportado* aos dois processos disciplinares, uma vez que em 4 de Dezembro de 1986 ainda o primeiro deles (instaurado em 1985) estava pedente.

Para a análise deste vício importa reter o seguinte:

Em 25 de Julho de 1986, foi elaborado o relatório relativo ao processo mandado instaurar em 1986 (fl. 115).

Em 17 de Fevereiro de 1986, foi elaborado o relatório relativo ao processo instaurado em 1985 [fls. 216, processo apenso (PA)].

Em 1 de Abril de 1986, o Sr. Inspector devolveu o processo relativo aos factos de 1985 para suprimento de irregularidades, entre as quais a que concernia ao próprio relatório (fl. 219, PA).

Em 25 de Setembro de 1986, foi então elaborado devidamente o relatório final (fls. 237, PA).

Isto posto, torna-se bem claro que em 14 de Agosto de 1986 (data do despacho sancionador — cf. fl. 130) a entidade competente para a decisão possuía todos os elementos atinentes com o processo mandado instaurar em 1986, mas quanto ao outro (o de 1985) ainda lhe faltava o relatório final que só viria a ser elaborado em 25 de Setembro de 1986.

Ao dizer-se naquele despacho que a sanção era a demissão 'após análise dos processos' e em concordância 'com as conclusões do relatório final', falseou-se a verdade, se assim nos é permitido dizer. Não podia dizer-se ter-se feito análise aos *dois processos,* uma vez que um deles ainda não tinha chegado ao fim (faltava-lhe o relatório); não podia dizer-se que estava em concordância com as conclusões do *relatório final,* uma vez que não havia ainda relatório final de ambos os processos.

O conteúdo desse despacho não é verdadeiro, pois,

Isto traz duas consequências, talvez três, até.

A primeira é a de que o despacho recorrido, ao manter a pena do despacho sancionador, incorreu no mesmo vício deste. Assentou num pressuposto inverídico — o de que tinha sido feita a análise de *todo* o processo, quando o certo é que faltava a análise do relatório ainda não elaborado nessa ocasião.

A segunda é o de que se passou à *decisão* sem observância de uma formalidade prevista no processo sancionador, que é a da junção do relatório, violando-se, deste modo, o disposto no artigo 65.º do ED.

A terceira é a de que a pena aplicada podia ter sido diferente se fosse junto na devida altura o relatório faltoso. Naquele momento ignorava-se se o relatório iria fazer uma cuidada análise da existência material de todas as faltas (iria dá-las como provadas todas?), se iria qualificar devidamente os factos provados e a sua gravidade e, bem assim, se iria ser proposta uma pena diferente.

O recorrente considera ter havido erro nos pressupostos de facto. Não concordamos. O erro sobre os pressupostos tem por base uma decisão alicerçada em factos materiais não correspondentes com a realidade; o acto surge como conclusão tirada a partir de uma premissa errada.

Aqui o que aconteceu foi uma decisão apoiada numa circunstância processual inexistente. Por erro, sim, mas sobre um acto de trâmite julgado praticado.

Portanto o problema não é substancial (como o é o erro sobre os pressupostos de facto), mas de índole procedimental ou adjectiva, se se quiser.

Parece-nos que foi omitida uma formalidade essencial invalidante, resolúvel por vício de forma. Vício que o recorrente não invocou.

Não se diga que os fundamentos deste vício em análise (o do erro nos pressupostos de facto) são os mesmos que poderiam preencher o de forma que vislumbramos. Não, não é simples diferença de qualificação jurídica o que está em causa. É a invocação de diferentes razões fundamentadoras.

O recorrente diz que o despacho de 14 de Agosto de 1986 *não existiu* reportado aos dois processos disciplinares, visto que um ainda corria. Nós dizemos, diferentemente, que aquele despacho foi formado sem *apresentação do relatório* de um dos processos, que só mais tarde viria a ser elaborado.

O recorrente entende que há erro nos pressupostos de facto no acto impugnado. Nós já dissemos que não. De resto, se assim fosse de considerar, parece-nos que a decisão então não estaria de todo errada — se por um processo a pena era a de demissão, se fosse considerado o outro, a pena não poderia deixar de ser a mesma, uma vez que outra mais grave não está prevista (cf. artigo 11.º do ED). E então, mesmo na sua tese, o acto não devia ser anulado para ser repetido com a mesma conclusão sancionatória.

Portanto, não podemos aproveitar os fundamentos do vício invocado tendo em vista a sua conversão naquele que nos parece mais correcto — o de forma. E se não foi invocado com este cariz, não pode dar-se-lhe razão com base nele.

Os vícios formam a causa de pedir (*Direito Processual Administrativo Contencioso,* de Fernando B. Ferreira Pinto e Guilherme Frederico Dias P. da Fonseca, Elda Editora, 1991, p. 90) e delimitam a actividade jurisdicional do julgador, como é sabido.

Improcede, assim, o apontado vício.»

4 — Para colocar a questão no seu devido pé, importa recordar que a decisão contenciosamente impugnada foi a de 12 de Fevereiro de 1987, notificada como emanada da direcção do SNB, que negou provimento ao recurso hierárquico interposto pelo ora recorrente do despacho de 14 de Agosto de 1986, do inspector regional de Bombeiros do Norte, que, por sua vez, impusera ao mesmo recorrente a pena disciplinar de demissão de comandante do CBV de Vila das Aves.

Relativamente a este despacho, o recorrente opôs, como se sintetiza na sentença, que ele não existia reportado aos dois processos disciplinares a que se referia, uma vez que, na sua data, ainda um deles não estava concluído, isto é, que não existia como acto punitivo de infracções apuradas nos dois processos.

E não há dúvida que lhe assiste razão, nos termos que se vão desenvolver.

Na verdade, instaurados a esse arguido dois processos disciplinares, um por despacho de 8 de Maio de 1985, outro, por despacho de 23 de Abril de 1986 [alíneas *A*) e *G*) da matéria de facto], cometidos a instrutores diferentes, o inspector regional de Bombeiros do Norte exarou, em 14 de Agosto de 1986, o despacho transcrito na alínea *P*) da matéria de facto, em que ordenou a apensação desses dois processos e que se aguardasse depois a conclusão do que fora instaurado em primeiro lugar «nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 14.º e 48.º do ED dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local», isto é, para aplicação em um só processo de uma só pena por todas as infracções apuradas.

Verifica-se, assim, que a mesma autoridade exarou na mesma data dois despachos entre si contraditórios que se excluem um ao outro: o que se acabou de referir, ordenando a apensação dos processos para ulterior decisão final após a conclusão de um deles ainda não atingida, e o acto punitivo referido na alínea *L*) da matéria de facto, pressupondo estarem concluídos os dois processos.

Nestas circunstâncias, não pode deixar de se concluir que um destes despachos é revogatório do outro, por substituição, na medida em que dispõe contrariamente sobre a mesma matéria.

Resta averiguar, face aos elementos constantes do processo instrutor e uma vez que não é conhecida a ordem da sua emissão, relativamente a qual deles opera a intenção revogatória do seu autor.

Neste âmbito verifica-se que, após a prolação dos dois despachos de 14 de Agosto de 1986, encontrando-se o processo na direcção do SNB, o respectivo presidente, com ofício de 10 de Dezembro de 1986, devolveu o mesmo processo ao inspector regional de Bombeiros do Norte, autor desses despachos, a solicitação deste, com cópia de parecer jurídico sobre o mesmo processo e para os efeitos neste indicados, designadamente para que, efectuada a apensação dos dois processos e ultimado o que ainda o não estava, aquele inspector regional proferisse decisão fundamentada com «aplicação da pena proposta pelo instrutor ou de qualquer outra prevista na lei».

Face a estes elementos, tem-se como seguro que o inspector regional de Bombeiros do Norte quis dar prevalência ao seu despacho de 14 de Agosto de 1986 que determinara a apensação dos processos e o seu prosseguimento para despacho final, fazendo-o substituir ao despacho punitivo que na mesma data proferira, desta forma o eliminando da ordem jurídica, e relegando para momento ulterior, após ultimação dos processos apensados, a sua decisão final, a tomar conforme a orientação superior, expressa no ofício do presidente do SNB de 10 de Dezembro de 1986, mas que não se mostra tenha sido efectivamente proferida.

Nestas circunstâncias, o despacho punitivo que se quis efectivar mediante a sua notificação ao arguido pelo ofício de 19 de Dezembro de 1986, recebido em 23 de Dezembro de 1986, já não tinha a esta data existência jurídica, revogado como fora pela sua substituição operada por aquele outro da mesma data, em razão do que o recurso hierárquico dele interposto não teve objecto, deste ficando por isso também carecida a decisão contenciosamente recorrida, sobre ele tomada, o que implica a inexistência jurídica desta.

5 — Aliás, a esta mesma conclusão se chegaria por outra via.

O recurso contencioso recaiu sobre a decisão da direcção do SNB de 12 de Fevereiro de 1987, que conhecera de um recurso hierárquico de despacho do inspector regional de Bombeiros do Norte.

Ora, o SNB tem efectivamente como um dos seus órgãos centrais a direcção, que é um órgão colegial composto pelo presidente e dois vogais [artigos 6.º, alínea *b*), e 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de Setembro].

Como tal, as suas deliberações, expressando a vontade colectiva do órgão, são tomadas em reunião dos seus membros para o efeito convocada e regularmente constituída, pela maioria de votos legalmente exigida, exarando-se o seu teor na acta da respectiva reunião (cf. Marcelo Caetano, *Manual,* 9.ª ed., p. 203, e Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo,* I, p. 598) como hoje detalhadamente se prescreve na secção II, artigos 14.º e segs., do Código de Procedimento Administrativo.

Nada disto ocorreu, porém, no caso em apreço.

Na verdade, o próprio teor da decisão contenciosamente recorrida, transcrito na alínea *O*) da matéria de facto, revela tratar-se de um despacho, proferido por entidade singular não identificada sobre uma informação de um técnico superior principal do SNB, em que se declara que «a direcção do SNB, nos termos do artigo 10.º, n.º 1, alínea *n*), do Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de Setembro, e com base no parecer jurídico que lhe foi prestado pela DST, deliberou não dar provimento ao recurso hierárquico», não havendo qualquer referência à reunião em que tal deliberação foi tomada, aos termos em que ocorreu, nem à acta que lhe respeite.

Assim, o acto que foi contenciosamente impugnado, que se notificou e pretendeu executar como decisão da direcção do SNB, é um simples despacho de entidade singular que como tal se pretendeu fazer passar, mas juridicamente inexistente como deliberação do órgão colegial que é a direcção do SNB e de que apenas é mera aparência.

6 — Sendo por esta dupla razão juridicamente inexistente, o acto recorrido seria, em princípio, insusceptível de recurso contencioso.

Sucede, porém, que o mesmo acto, lesivo como é dos interesses legalmente tutelados do recorrente, foi accionado, no pressuposto errado da sua validade, em termos de causar prejuízos ao recorrente, de lesar a sua esfera jurídica, não dispondo este de outro meio, para eliminar essa aparência de acto e fazer cessar os efeitos prejudiciais que sofre em resultado da sua aplicação, senão o recurso contencioso, em razão do que se impunha o provimento deste pela declaração de inexistência jurídica do acto que dele foi objecto.

7 — Pelo exposto, concede-se provimento ao presente recurso jurisdicional, revoga-se a sentença recorrida e, em provimento do recurso contencioso, declara-se a inexistência jurídica do acto sobre que esse recurso versou.

Sem custas.

Lisboa, 28 de Janeiro de 1993. — *Rui Vieira Miller Simões* (relator) — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* — *José João Fernandes da Silva.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 28 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Revogação. Extinção da instância.

Doutrina que dimana da decisão:

Tendo o tribunal administrativo de círculo decretado a anulação de actos que já não se encontravam na ordem jurídica, por terem sido revogados por actos posteriores, o Supremo Tribunal Administrativo deve revogar essa sentença e declarar extinta a instância por impossibilidade superveniente da lide.

Recurso n.º 31 283-Z, em que são recorrente a Câmara Municipal de Cascais e recorrido Mário Alberto Faria Borges. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Sampaio da Nóvoa.

Acordam, em conferência, na 2.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Por sentença do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, de 28 de Abril de 1992, foram anulados, com fundamento

em vício de forma, os actos contenciosamente impugnados por Mário Alberto Faria Borges, chefe de serviços de limpeza, funcionário do município de Cascais, ali residente na Rua de Latino Coelho, 27-B, de 4 de Janeiro, de 5 de Janeiro e de 28 de Fevereiro, todos de 1989, identificados na descrição da matéria de facto constante daquela sentença, que a seguir se transcreve:

«*A*) O recorrente tem a categoria de chefe de serviços de limpeza, na Câmara Municipal de Cascais (CMC).

B) Em 4 de Janeiro de 1989, o presidente da CMC proferiu o despacho n.º 1/89, com o seguinte conteúdo:

'Em consequência da reestruturação de fundo que se está a proceder ao sector de limpeza pública dos Serviços de Higiene e Limpeza (SHL), considerou-se fundamental, proceder a uma renovação dos cargos de chefia que melhor garantissem eficácia operacional aos novos métodos de gestão de serviço que vão ser implementados.

Assim, e a partir do dia 4 de Janeiro de 1989, por razões de conveniência de serviço, determino o seguinte movimento e afectação de pessoal, com a respectiva atribuição de funções e competências:

1.º Os encarregados dos SHL João Alfredo Gonçalves Silvestre e Paulo Jorge Pinto Leal, superintendem e ficam directamente responsáveis perante os engenheiros sanitários e vereação, pelo pessoal e serviço, relativo a todas as operações de limpeza e remoção de resíduos sólidos do município de Cascais;

2.º É afectado ao serviço da Presidência o chefe dos SHL, Mário Alberto Faria Borges, com a função de supervisar e proceder ao registo diário de todas as insuficiências municipais de intervenção camarária, nomeadamente:

Águas pluviais;
Arruamentos;
Esgotos;
Espaços verdes;
Higiene e limpeza;
Iluminação pública;
Trânsito.

3.º Todo o pessoal adstrito ao SHL colaborará com os responsáveis do serviço definido em 1.º, prestando todos os serviços que pelos mesmos lhes sejam atribuídos' (doc. de fl. 40).

C) Em 5 de Janeiro de 1989, o vereador do pessoal da CMC proferiu o seguinte despacho: 'Para efeitos funcionais e de organização determino que as engenheiras sanitárias Estela Gonçalves Pereira e Alexandra Geraldes exerçam rotativamente a função de chefe dos SHL, sendo nas suas faltas ou impedimentos substituídas mutuamente' (fl. 47, que se reproduz).

D) O recorrente, nos termos do artigo 52.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, interpôs recurso do despacho n.º 1/89 do presidente da CMC (fls. 39 e segs. do processo apenso, que se reproduzem).

E) Em 28 de Fevereiro de 1989, a CMC deliberou o seguinte:

'Seja negado provimento ao recurso e simultaneamente que o despacho seja reformado na parte respeitante às funções atribuídas ao chefe dos serviços de limpeza, como a seguir se define:

Ao chefe dos serviços de limpeza compete:

1 — Registar diariamente as reclamações e pedidos apresentados pelos munícipes no âmbito da higiene e limpeza;

2 — Remeter ao presidente diariamente as ocorrências verificadas no concelho, respeitantes a anomalias ou insuficiência municipais no âmbito da higiene e limpeza, bem como as reclamações e pedidos referidos em 1;

3 — Todas as demais funções que lhe forem cometidas pelo presidente no âmbito da higiene e limpeza;

4 — O chefe dos SHL dependerá hierarquicamente do presidente da Câmara e nas faltas e impedimentos deste último do seu substituto legal (fl. 45 do process apenso).'»

2 — Acontece que antes de ser proferida a sentença recorrida o recorrente no recurso contencioso, Mário Alberto Faria Borges, tinha feito juntar aos autos vários documentos, entre os quais os seguintes, comprovativos de actos praticados no âmbito da CMC, actos esses que a seguir se descriminam:

I — *Despacho do presidente da Câmara, de 29 de Março de 1990.*

«É cometida à Sr.ª Engenheira sanitarista Alexandra Geraldes a função de responsável pelos SHL» (fl. 116).

II — *Deliberação da Câmara, de 18 de Outubro de 1990.*

Aprovada a proposta do presidente, do seguinte teor:

«Na prossecução de alterações na organização interna dos SHL;

Proponho:

1 — A anulação do meu despacho n.º 1/89.

2 — A anulação da deliberação de Câmara de 28 de Fevereiro de 1989, no que respeita às competências do chefe dos serviços de limpeza» (fls. 114 e 115).

III — *Deliberação da Câmara, de 31 de Janeiro de 1991.*

Aprovada a seguinte proposta, apresentada pelo vereador Rui Ribeiro:

«Estando os SHL numa fase de reorganização e porque ficou já provado existir uma maior capacidade de resposta do serviço dotando-o de uma estrutura descentralizada em termos operacionais:

Propõe-se:

1 — Que o sector operacional dos SHL se mantenha organizado em duas zonas, sendo a zona A composta pelas secções de Cascais e Monte Estoril e, a zona B, pelas secções de São João, Parede e Carcavelos;

2 — Que, em termos hierárquicos, a chefia de cada zona corresponda à chefia de chefe dos SHL;

3 — Seja nomeado para a chefia da zona A o funcionário Mário Alberto Faria Borges, com a categoria de chefe dos SHL;

4 — Que o funcionário Paulo Jorge Pinto Leal, com a categoria de encarregado de SHL, assegure a coordenação das secções da zona B» (fls. 117 e 118).

3 — Como se disse, estes documentos indicados no antecedente n.º 2 foram apresentados pelo recorrente no recurso contencioso, Mário Alberto Faria Borges, que, no entanto, nada requereu o seu respeito, o mesmo acontecendo com as autoridades recorridas, quando lhes foi notificada a junção dos mesmos, e também com o digno magistrado do Ministério Público, quando o processo lhe foi com vista para o mesmo efeito.

Acontece, no entanto, que os mencionados documentos comprovam sem dúvida que todos os actos contenciosamente impugnados foram revogados por actos posteriores.

Assim, o despacho n.º 1/89, de 4 de Janeiro de 1989, e a deliberação de 28 de Fevereiro de 1989, foram expressamente «anulados» — o

que significa revogados — pela deliberação de 18 de Outubro de 1990: quanto ao despacho de 5 de Janeiro de 1989 — que determinou o exercício rotativo da função de chefe de SHL pelas engenheiras sanitárias Estela Gonçalves Pereira e Alexandra Geraldes —, foi implicitamente revogado pela deliberação de 31 de Janeiro de 1991, ao organizar os SHL em duas zonas, tendo sido nomeado para a chefia da zona A o recorrente Mário Alberto Faria Borges, com a categoria de chefe dos SHL.

Deste modo, e porque todos os actos contenciosamente impugnados foram revogados, o recurso contencioso deixou de ter objecto, tornando-se, assim, a lide supervenientemente impossível, o que conduz à extinção da instância [artigo 287.º, alínea *e*), do Código de Processo Civil], não se justificando, portanto, a anulação, decretada pela sentença recorrida, de actos que já não se encontravam na ordem jurídica.

4 — Em face do exposto, acordam em revogar a sentença recorrida e em declarar extinta a instância, por impossibilidade superveniente da lide.

Sem custas.

Lisboa, 28 de Janeiro de 1993. — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* (relator) — *José Manuel de Moura Pires Machado* — *José Maria Gonçalves Pereira.* — Fui presente, *Jorge Manuel Lopes de Sousa.*

Acórdão de 28 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Processo de intimação. Competência em razão da matéria dos tribunais administrativos. Legitimidade. Renovação de pedido de certidão.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Os tribunais administrativos são competentes em razão da matéria para o processo de intimação do Sr. Presidente do conselho da gerência da CP, para passar certidão da decisão que ordenou a supressão de comboios e a mudança de horário de comboios, por se tratar de um acto de pessoa colectiva de direito público, que afectou os interesses dos utentes.

2 — A Câmara Municipal de Grândola tem legitimidade para o processo de intimação para passagem dessa certidão, por lhe competir a defesa dos interesses dos seus autarcas afectados por aquela decisão.

3 — Nada impede que se renove o pedido de certidão à autoridade administrativa e que a partir da sua data se conte o prazo de 30 dias para instauração de novo processo de intimação, depois de o primeiro ter sido rejeitado por ilegitimidade passiva.

Recurso n.º 31 437, em que são recorrente o presidente do conselho de gerência da CP e recorrida a Câmara Municipal de Grândola. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Fernandes da Silva.

Acordam em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Inconformado com a sentença de fls. 26 a 31 destes autos, dela veio interpor recurso para este Tribunal o presidente do conselho de gerência (CG) da CP, que assim concluiu, na parte útil, as suas alegações:

A aprovação do horário dos comboios é um acto de gestão privada, sendo os tribunais administrativos incompetentes em razão da matéria, para proceder à sua apreciação [artigos 3.º e 4.º, alínea *f*), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF)].

São também incompetentes para decidir sobre qualquer meio processual acessório, referente aos mesmos actos.

Não é possível passar uma certidão a não ser de um documento, e o que o requerente pretende é um conjunto de informações, a que o meio acessório do artigo 82.º não é aplicável;

O requerente, presidente da Câmara Municipal de Grândola CMG), não tem legitimidade ou interesse na passagem da certidão referente aos horários dos comboios, pois que da procedência da impugnação da aprovação, dos horários, não resulta para si qualquer benefício.

A petição deste processo, apresentada em 4 de Setembro de 1992 é extemporânea, porque o primeiro pedido de passagem de certidão foi apresentado em 26 de Junho de 1992, tendo-se ultrapassado em muito, o prazo de um mês, previsto no n.º 2 do artigo 82.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

Após admissão do recurso, foram as partes notificadas desse despacho em 23 de Outubro de 1992, sendo remetidos à requerente, ora recorrida, cópias das alegações e documentos juntos pela recorrente desde fls. 34 a 56 dos autos.

Já depois da remessa do processo a este Tribunal, foram recebidas no TAC, em 20 de Novembro de 1992, as contra-alegações da recorrida que o Sr. Juiz mandou devolver por extemporâneas. Notificado este despacho à recorrida em 24 de Novembro de 1992, dele veio a mesma a interpor recurso, no TAC, em 30 de Novembro de 1992. O M.mo Juiz ordenou então que o recurso subisse no expediente que remeteu a este Tribunal, imediatamente, para ser aqui decidido, uma vez que o processo já tinha subido, antes da apresentação das contra-alegações.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público pronunciou-se no sentido de que o recurso deveria proceder com fundamento em extemporaneidade, excepção de conhecimento oficioso, pois a admissibilidade de o prazo a que se refere o n.º 2 do artigo 82.º da LPTA, poder reportar-se a sucessivos requerimentos, e não ao que primeiramente foi formulado atenta a suspensão do prazo previsto no artigo 85.º da LPTA, descaracterizaria por inteiro a natureza dos prazos de impugnação (administrativa ou contenciosa) a que estão sujeitos os actos administrativos.

Com os vistos dos Ex.mos Adjuntos, cumpre decidir.

2 — São os seguintes os factos relevantes para a decisão:

a) A CMG requereu em 29 de Junho de 1992, ao CG da CP, a passagem de certidão da decisão de eliminação, de vários comboios

e alteração do horário de outro, para instruir «recurso contencioso de anulação do acto em causa».

b) Decorridos 10 dias, sem que a certidão fosse passada, a Câmara requereu em 22 de Julho de 1992 ao TAC de Lisboa e intimação da CP, a passar a dita certidão, pedido a que deu origem o processo n.º 311/92, 2.ª Secção.

c) Por sentença de 12 de Agosto de 1992, foi rejeitado o pedido de intimação, por ilegitimidade passiva.

d) Notificada desta decisão em 13 de Agosto de 1992, requereu de novo a CMG em 21 de Agosto de 1992, ao Sr. Presidente do CG da CP, a passagem de certidão idêntica à referida na anterior alínea *a*), de onde constassem os elementos referidos a fl. 4 dos autos.

e) Como também essa certidão não foi passada em 10 dias, em 4 de Setembro de 1992, requereu no TAC Lisboa a intimação do presidente do CG da CP, a satisfazer o seu pedido.

f) Por sentença de 29 de Setembro de 1992, no processo em curso, a que esta segunda providência deu origem, foi intimado o requerido, a, no prazo de 10 dias, passar certidão comprovativa da decisão de eliminação dos comboios n.ºs 3801, 3802 e 3803 e antecipação do horário do comboio n.º 3800, cujo início de execução se deu no dia 2 de Junho de 1992, com os elementos e de acordo com o que lhe foi requerido, em 21 de Agosto de 1992, pela CMG.

g) É desta sentença que vem interposto o presente recurso, pelo presidente do CG da CP, em 12 de Outubro de 1992.

3.1 — Há que decidir antes do mais a questão da admissibilidade das alegações da recorrida, no recurso jurisdicional interposto da sentença proferida nestes autos.

De acordo com o n.º 1 do artigo 115.º da LPTA, o recurso das decisões sobre pedidos de intimação, são interpostos e alegados, nos termos do n.º 1 do artigo 113.º

E o prazo que a parte recorrida tem para apresentar a sua alegação é de oito dias, a contar da notificação da admissão do recurso.

Como esta notificação ocorreu em 23 de Outubro de 1992, data em que também foram enviados à recorrente cópias das alegações e documentos juntos pela recorrente, o prazo para as suas alegações, mesmo acrescido dos três dias do artigo 145.º do Código de Processo Civil (CPC), terminou em 10 de Novembro de 1992. Como as alegações foram apresentadas no TAC em 20 de Novembro de 1992, são claramente extemporâneas, razão pela qual não podem ser admitidas, não podendo ser tomada em consideração.

3.2 — Alega a recorrente que os tribunais administrativos *são incompetentes em razão da matéria*, para o presente processo de intimação, por o acto de aprovação dos horários dos comboios, que se pretende certificado, ser um acto de questão privada, insusceptível de recurso contencioso.

Vejamos.

A recorrente é uma empresa pública de transportes (artigo 1.º dos seus Estatutos, publicados pelo Decreto-Lei n.º 109/77, de 25 de Março).

E de acordo com o n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, «os estatutos das empresas que exploram serviços públicos [. . .] podem submeter determinados aspectos do seu funcionamento a um regime de direito público, bem como conceder-lhes especiais privilégios ou prerrogativas da autoridade, incluindo a possibilidade de certas empresas públicas praticarem autos administrativos.» V. F. Amaral, vol. 5, pp. 331 e segs.

«A CP é uma pessoa colectiva de direito público — artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 109/77 de 25 de Março —, cujo objecto principal é a exploração em regime industrial da rede ferroviária nacional [. . .] de interesse público, [. . .]» (artigo 2.º dos Estatutos, publicados por aquele diploma).

Neste sentido, também o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 80/73, de 2 de Março, dispõe: «a organização e exploração dos transportes na rede ferroviária far-se-á sem prejuízo das obrigações do serviço público».

A suspensão dos comboios e a alteração dos horários é uma decisão que se destina a assegurar a prossecução dos interesses públicos, postos a cargo da CP, e afecta os interesses dos seus utentes;

E na medida dessa afectação pode ser objecto de recurso contencioso.

A fim de permitir aos requerentes o uso de meios administrativos e contenciosos, compete conhecer aos tribunais administrativos de círculo em 1.º grau de jurisdição e à Secção de Contencioso Administrativo do STA, em sede de recurso jurisdicional, dos pedidos de intimação da autoridade administrativa para facultar a consulta de documentos ou processos e passar certidões — artigos 52.º, n.º 1, alínea *m*), e 26.º, n.º 1, alínea *a*), do ETAF.

São assim os tribunais administrativos competentes em razão da matéria, para o uso deste meio processual, através do qual se pretende obter certidão do acto susceptível de recurso contencioso de anulação.

Improcede, pois, a excepção de incompetência deduzida pelo recorrente.

3.3 — Alega depois a recorrente a falta de legitimidade do presidente da CMG para requerer a passagem da certidão, por da procedência da impugnação da aprovação dos horários não resultar para si qualquer benefício.

Há que precisar que a certidão foi requerida pela CMG, e não pelo seu presidente, que se limitou a assinar o pedido, em representação dela.

À Câmara Municipal compete «a prossecução dos interesses próprios das populações respectivas» (n.º 2 do artigo 237.º da Constituição da República Portuguesa e n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março), podendo para o efeito instaurar pleitos [alínea *f*) do n.º 1 do artigo 51.º do mesmo diploma].

Ora, atravessando os comboios em causa o território da autarquia, e sendo as populações respectivas afectadas pela circulação dos mesmos, entende-se que a Câmara pretenda defender, pela via do recurso contencioso, os interesses relativos a essa circulação. Interesses que são reconhecidos na lei, pois aos municípios é concedido o direito de audição em qualquer decisão que pretenda estabelecer ou alterar redes ou horários de transportes colectivos da sua área (artigo 7.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 80/73).

Conclui-se assim que a requerente tem a necessária legitimidade não só para requerer a certidão em causa à CP, como para instaurar o competente processo de intimação.

3.4 — Seguidamente vem alegada a inviabilidade da passagem da certidão, por não se verificar o seu pressuposto, que é a existência do original, em face do qual a certidão possa ser passada.

Esta questão não foi apreciada na decisão recorrida, nem suscitada pela recorrente na contestação, não podendo ser suscitada no recurso jurisdicional, por ser questão nova.

Todavia, do ofício de fl. 33, em que a CP informa a CMG dos motivos que determinaram a supressão de comboios e alteração de horário, se constata que existiu uma decisão no sentido assinalado, o que afasta a alegada inviabilidade.

3.5 — Alega ainda a recorrente que a petição da intimação é extemporânea, por ter sido apresentada fora do prazo de um mês, previsto no n.º 2 do artigo 82.º da LPTA.

Este prazo ter-se-ia iniciado com o primeiro pedido de passagem de certidão em 29 de Junho de 1992 e esgotado antes de dar entrada no TAC em 4 de Setembro de 1992 o presente processo.

No entanto, não se verifica a extemporaneidade alegada, já que o prazo de 30 dias previsto no n.º 2 do artigo 82.º da LPTA para a instauração deste processo deverá contar-se decorridos que sejam 10 dias sobre o segundo pedido de certidão, ao Sr. Presidente do CG da CP, datado de 24 de Agosto de 1992.

Nada impede que se renove um pedido de certidão, com vista a instaurar processo de intimação da autoridade que não o satisfaz, em casos como o presente, em que o primeiro processo foi rejeitado por ilegitimidade passiva.

4 — Acordam assim em negar provimento ao presente recurso, confirmando-se a decisão recorrida.

Custas pela recorrente e imposto de 15 000$ e 7500$ de procuradoria.

Lisboa, 28 de Janeiro de 1993. — *José João Fernandes da Silva* (relator) — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa — João Rolando Queiroga Chaves.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 28 de Janeiro de 1993.

Recurso n.º 31 564, em que são recorrente Serafim Vitorino Duarte e recorrido o vereador da Câmara Municipal de Loures. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Rodrigues da Silva.

Acordam, em conferência, na 2.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Serafim Vitorino Duarte requereu ao Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa a suspensão de eficácia do despacho do vereador da Câmara Municipal de Loures (CML), Sr. Francisco Joaquim Lourenço Pereira, de que o requerente foi notificado nos termos do documento n.º 1, que aqui se dá por reproduzido.

Disse, para tanto, em síntese, que é facto assente quer a sua debilidade económica, quer o seu endividamento com a instalação da exploração referida no despacho e que «vivendo e sustentando o seu agregado familiar, inclusivamente, com os respectivos ganhos, a sua extinção, inerente à demolição, porá em risco a própria subsistência de todos os seus membros — pois nem tem para onde transferir o gado».

Acrescenta que «considera acauteladas a salubridade e higiene».

A entidade requerida respondeu pedindo o indeferimento da requerida suspensão.

Disse, para tanto, em síntese, que «o acto se limita a reafirmar a actualidade da notificação para o despejo e demolição voluntária da construção do requerente, que tivera lugar em 1 de Junho de 1990, mas nada altera a situação definida por actos anteriores».

Acrescenta que «o indeferimento do licenciamento da construção ficou a dever-se a razões de salubridade, por inexistência de fossas sépticas com capacidade para receber as urinas; bem como à inexistência de nitreiras para os estrumes, determinando a suspensão grave lesão do interesse público».

Discutida a causa, foi proferida sentença que indeferiu a providência requerida por não se verificarem os requisitos a que aludem as alíneas *b*) e *c*) do artigo 76.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

Dessa decisão agravou o requerente, que conclui as suas alegações nestes termos:

«*a*) O acto recorrido não é confirmativo do acto anterior.

b) Por serem diferentes as instalações apreciadas por um e por outro, deram causa também a processos administrativamente diferentes, como se vê claramente do processo administrativo.

c) Das instalações hoje existentes não provém grave lesão do interesse público, porque os dejectos não são lançados ribeira, mas recolhidos nos termos documentados nos autos.

d) Nenhuma entidade envolvida no processo de legalização afirmou esse grave risco.

e) E as razões do indeferimento recorrido são antes tão vagas e fundamentadas quanto o é a informação que o integra.

f) Porque assim não se julgou, a decisão recorrida violou as alíneas *b*) e *c*) do artigo 76.º da LPTA e os artigos 515.º, 517.º e 664.º do Código de Processo Civil (CPC).

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) junto deste Supremo Tribunal teve vista do processo e emitiu o seguinte parecer:

«O acto recorrido constitui um acto jurídico de execução de anterior ordem de demolição coerciva das instalações construídas sem licença; e, por conseguinte, possuindo, neste aspecto, um carácter inovatório, o referido acto não se limita a reafirmar o conteúdo do acto executado — o que lhe conferia a qualificação de acto confirmativo — nem se traduz na mera concretização, no plano dos factos, da anterior definição jurídica — o que configuraria um mero acto natural de execução (cf., quanto a esta distinção, Sérvulo Correia, *Noções de Direito Administrativo,* Editora Danúbio, L.da, Lisboa, 1982, pp. 283-284).

Deste modo, numa análise perfunctória que a apreciação do pedido de suspensão de eficácia justifica, não se verificam indícios fortes de ilegalidade da interposição do recurso contencioso e, consequentemente, não tem de julgar-se inverificado o requisito negativo da alínea *c*) do artigo 76.º da LPTA.

No entanto, não obstante o acto impugnado ter sido determinado pela execução de obras sem licença e pelo incumprimento do prazo cominado para a demolição, o processo apenso (n.º 1) permite constatar que as instalações em causa não obedecem às regras técnicas regulamentares relativas à construção, especificamente no que con-

cerne às condições de salubridade definidas no artigo 115.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU) (cf. informação n.º 1/92, de 15 de Janeiro de 1992).

Nestes termos, afigura-se-me ser de manter a sentença recorrida, em consonância com a jurisprudência dominante do STA relativa a situações concretas similares, mas apenas com o fundamento da não verificação do requisito negativo da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.»

Tudo visto, cumpre decidir.

A sentença não contém menção autonomizada, e discriminada, dos factos dados como provados, a que não obstante se refere. Mas colhe-se dos autos que:

1. O requerente é um dos proprietários do prédio rústico denominado Torneiro, sito no lugar de Pintéus, freguesia de Santo António do Tojal, concelho de Loures, inscrito sob o artigo matricial 27, secção C, da freguesia de Santo Antão do Tojal.

2. Nesses terrenos construiu instalações para engorda de gado bovino para abate, obra essa que foi embargada, terminando o processo de contra-ordenação pela aplicação de uma coima no valor de 5000$.

3. O requerente tentou a viabilização do projecto, através de processo simples, que foi indeferido.

4. O requerente foi notificado, em 1 de Junho de 1990, de despacho do Sr. Vereador Eduardo Baptista, mandando-o proceder, no prazo de 45 dias, ao despejo e demolição das referidas instalações.

5. Por requerimento datado de 2 de Outubro de 1990, o ora recorrente requereu a prorrogação do prazo de demolição, o que foi deferido.

6. No dia 7 de Março de 1991, Maria Aurélia Borges Domingos Duarte, também proprietária do prédio rústico referido em 1, apresentou na CML um requerimento solicitando a legalização duma obra que havia levado a efeito sem prévia licença, o que deu lugar ao processo gracioso daquela autoridade n.º 10 657/OCP.

7. A obra referida consistia num barracão destinado à recolha de gado bovino, no lugar de Pintéus, Fanhões.

8. No desenvolvimento do referido processo, foram solicitados pareceres a várias entidades, designadamente o Centro de Saúde de Loures (CSL) e a Comissão de Coordenação Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCRLVT).

9. A primeira das entidades referidas emitiu parecer onde se diz:

«Sob o ponto de vista sanitário o projecto é de parecer desfavorável.

Deverão ser constituídas fossas sépticas com a capacidade suficiente para receber as urinas dos animais já ali existentes, não sendo permitido o desaguamento para a ribeira que passa nas proximidades. Deverão também ser construídas nitreiras para os estrumes.»

10. A CCRLVT também foi de parecer desfavorável à pretensão do ora recorrente por «não serem cumpridas as disposições do artigo 115.º do RGEU e a alínea *d*) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70».

11. Na mesma data de 7 de Março de 1991, a Maria Auxília Borges Domingos Duarte apresentou na CML recurso a solicitar a revogação da ordem de demolição das instalações agro-pecuárias em Pintéus, fundando-se, para tanto, na apresentação do projecto de licenciamento referido em 6 (processo n.º 10 689-DM).

12. Por causa da entrada do processo de licenciamento referido em 6, a CML sobrestou na efectivação da ordem de despejo e demolição das instalações em causa.

13. Na sequência de informação desfavorável dos serviços camarários, de 12 de Dezembro de 1991, o projecto de licenciamento referido em 6 foi indeferido por despacho notificado à Maria Auxília Borges Domingos Duarte em 20 de Março de 1992.

14. Face a este indeferimento, os serviços camarários de Loures informaram desfavoravelmente o pedido de revogação da ordem de demolição (processo n.º 10 689-DM) a pp. 53, 54 e 55 do processo instrutor n.º 1), o qual veio a ser indeferido por deliberação da CML de 12 de Fevereiro de 1992, comunicada à requerente Maria Auxília por ofício de 25 de Março de 1992.

15. A citada deliberação foi do seguinte teor: «Aprovado por unanimidade indeferir a pretensão, de acordo com a informação n.º 1/92, a fls. 53, 54 e 55 do processo».

A sentença agravada indeferiu o pedido de suspensão de eficácia, com dois fundamentos, a saber:

a) Por entender que o acto cuja suspensão foi requerida é mera confirmação ou repetição de um acto anterior, verificando-se assim grave indício da ilegalidade da interposição do recurso, nos termos da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, e

b) Por entender que «a situação material subjacente ao pedido é a de um estábulo cujos dejectos são lançados, pelo menos em parte, para uma linha de água, por não implantadas, nem em vias de viabilização, condições sanitárias que permitam outra solução, o que provoca a verificação de grave dano para a saúde pública. E daí a não verificação do requisito negativo a que se refere a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA».

Começando por apreciar o primeiro fundamento.

Vejamos:

Acto confirmativo é o que, reiterando acto definitivo e executório anterior, com idênticos sujeitos, pedido e causa de pedir, tenha a mesma valoração jurídica deste.

É o que se refere no Acórdão desta Secção de 24 de Abril de 1970, proferido no recurso n.º 7943.

No caso vertente, colhe-se dos autos que — como consta da sentença recorrida — a situação do recorrente quanto ao telheiro que construíra em Pintéus estava no essencial definida antes da comunicação que lhe foi efectuada em 21 de Julho de 1992, através do ofício que identifica o acto cuja suspensão se requer.

Este ofício é do seguinte teor:

«Construção de um telheiro sem licença. Pintéus. Santo António do Tojal. Em cumprimento do despacho do vereador, Dr. Francisco Joaquim Lourenço Pereira, de 3 de Julho de 1992, por delegação do presidente da Câmara, e em referência ao assunto mencionado em epígrafe, informa-se V. Ex.ª que, por não ter sido dado cumprimento aos compromissos assumidos para com esta Câmara através da exposição com registo de entrada em 9 de Outubro de 1990, se mantém válida a notificação camarária para proceder ao despejo e demolição voluntária da construção. Pelo facto, irão ser accionados de novo os mecanismos que irão assegurar a demolição coerciva, não se responsabilizando a Câmara por danos em bens materiais ou outros, que na altura se encontrem a ocupar a construção a demolir.

Informa-se ainda V. Ex.ª que devido ao facto do projecto de licenciamento das instalações ter sido indeferido (processo de obras n.º 10 657/OCP/N) a Câmara decidiu demolir coercivamente as construções em causa, sendo os custos da demolição determinados em função dos meios que forem necessários envolver na mesma e serão debitados ao infractor.»

A primeira parte do ofício, em que se refere que se mantém válida a notificação camarária para proceder ao despejo e demolição voluntária da construção, aponta para a natureza confirmativa do acto cuja suspensão se pretende. Mas, a segunda parte do ofício, em que se refere que a Câmara decidiu demolir coercivamente as construções em causa devido ao facto de ter sido indeferido o projecto de licenciamento das instalações (processo de obras n.º 10 657) aponta para a natureza não meramente confirmativa do despacho.

O Ex.mo Magistrado do MP qualifica o despacho como acto de execução do anterior, pressupondo a ocupação do prédio para efectuar a demolição coerciva das instalações, que não se limita a reafirmar o conteúdo do acto executado nem se traduz na mera concretização, no plano dos factos, da anterior definição jurídica.

A qualificação afigura-se-nos correcta, embora se entenda que se não trata de acto exclusivamente de execução, na medida em que, na segunda parte do despacho, se procede a uma reapreciação da situação, tendo em atenção o indeferimento do projecto de licenciamento n.º 10 657/OCP.

De qualquer modo, impõe-se concluir — como se conclui — que não resultam do processo fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso, pelo que se verifica o requisito a que se refere a alínea *c*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

Passando agora a apreciar o segundo dos fundamentos da sentença, vejamos:

Alega o ora recorrente que «das instalações hoje existentes não provém grave lesão do interesse público, porque os dejectos não são lançados na ribeira, mas recolhidos nos termos documentados nos autos».

A este propósito, escreve-se na sentença que «a situação material que está subjacente ao pedido é a de um estábulo de animais cujos dejectos são lançados, pelo menos em parte, para uma linha de água, por não estarem implantadas, nem em vias de viabilização, condições sanitárias que permitam outra solução». Mas alega o recorrente, em contrário, que o parecer do Centro de Saúde incorporado no recurso n.º 7943 — decidido por acórdão desta Secção junto aos autos em fotocópia — não diz que os dejectos estão a ser lançados para ribeira mas apenas que deverão ser construídas fossas sépticas, não sendo permitido o desaguamento de urinas para a ribeira e que deverão ser construídas nitreiras para os estrumes. E, neste particular, o ora recorrente tem razão.

Alega, porém, o recorrente que este parecer do Centro de Saúde é ainda respeitante a um *statu quo* há muito ultrapassado aquando da prolação do acto recorrido. Mas, neste particular, não tem razão o recorrente, visto que o despacho recorrido — como se provou e resulta do do teor da segunda parte do despacho — é inequívoco no sentido do que a decisão da CML de demolir coercivamente as construções em causa se deveu precisamente a ter sido indeferido o projecto de licenciamento de obras n.º 10 657/OCP.

É, assim, manifesto que o parecer do CSL desfavorável ao licenciamento por razões de salubridade pública se refere às instalações documentadas no projecto de licenciamento de obras n.º 10 657/OCP. Entendeu-se, portanto, no parecer do CSL que as instalações documentadas no projecto de licenciamento de obras n.º 10 657/OCP põem em causa a salubridade pública por inexistência de fossas sépticas com a capacidade suficiente para receber as urinas já ali existentes, não sendo permitido o desaguamento para a ribeira que passa nas proximidades, e também à inexistência de nitreiras para o estrume.

As instalações a que alude o despacho recorrido podem ter sido alteradas pelo novo projecto de melhorias a que o recorrente se refere no n.º 16 da petição de fls. 1 a 6 dos autos. Mas este projecto deu entrada na CML posteriormente à prolação do despacho cuja suspensão se requer.

Existindo parecer desfavorável do CSL, compreende-se que a informação n.º 1/92, de 15 de Janeiro de 1992, dos serviços camarários de Loures, em que se baseou o despacho que indeferiu o pedido de revogação da ordem de demolição das instalações, tenha concluído que as instalações não respeitam o disposto no artigo 115.º do RGEU.

Conclui-se, pois, que a suspensão de eficácia do acto recorrido determinará uma grave lesão do interesse público, por estarem em causa instalações que fazem perigar a saúde pública, o que é por natureza grave. Consequentemente, não se verifica o requisito a que alude a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

Pelo exposto, acordam em negar provimento ao recurso e em confirmar a sentença recorrida.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 20 000$ e a procuradoria em 10 000$.

Lisboa, 28 de Janeiro de 1993. — *José Maria Rodrigues da Silva* (relator) — *António Arlindo Payan Teixeira Martins — Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 28 de Janeiro de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia de deliberação da Câmara Municipal de Loures.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — No incidente de suspensão de eficácia não é possível conhecer de quaisquer questões relativas à legalidade ou ilegalidade da deliberação camarária, objecto da providência.

2 — E tal resulta do corolário da presunção de legalidade de que gozam os actos administrativos.

3 — E, por outro lado, atenta a tramitação da suspensão, não podia funcionar o princípio do contraditório, em

termos de permitir o esclarecimento da matéria de facto, como pretende na afirmativa o requerente.

Recurso n.º 31 577-Z, em que são recorrente Marco António Marques da Rocha Correia e recorridos Fernando José Beja Martins e a Câmara Municipal de Loures. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Folque Gouveia.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Marco António Marques da Rocha Correia recorre da sentença de fl. 61 dos autos do Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, que lhe indeferiu o pedido de suspensão de eficácia da deliberação da Câmara Municipal de Loures (CML) que aprovou o corte de abastecimento de água ao fogo, onde é locatário, sito na Rua de Benjamim Ferraz de Melo, sito em Moscavide.

Na alegação de recurso enuncia as seguintes conclusões, em resumo:

A) A douta decisão recorrida violou o disposto no artigo 76.º, n.º 1, alínea *b*), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) ao entender verificada a existência de grave lesão do interesse público, com base no parecer jurídico de fl. 20 do processo instrutor.

B) Na verdade, tal parecer não se baseia em quaisquer dados de facto constantes do processo administrativo, constatados pelos serviços de fiscalização camarária, antes contém ele próprio na sua fundamentação factos não constatados sequer pelo Sr. Consultor Jurídico que o produz.

Em contra-alegação diz o requerido Fernando José Beja Martins que a decisão recorrida faz justa aplicação do artigo 76.º, n.º 1, alínea *b*), da LPTA, atenta, na presente situação, a grave lesão do interesse público.

O Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto sustenta a improcedência do recurso, por entender que todo o alegado ao longo da fase impugnatória do acto teria como sede própria o da impugnação da sua legalidade, o que não é admissível neste processo cautelar, atento o corolário da presunção de legalidade de todo o acto administrativo.

E nada vem afirmado que ponha em causa o bem fundado da sentença, concretamente quanto ao comando da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

Sem vistos, cumpre apreciar e decidir.

1 — Para que o tribunal possa conceder a suspensão de eficácia da deliberação da CML é necessário que se verifiquem os seguintes requisitos:

a) A execução do acto cause provavelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente;

b) A suspensão não determine grave lesão do interessa público;

c) Do processo não resultem fortes indícios de ilegalidade da interposição do recurso (artigo 76.º da LPTA).

A ilegalidade da interposição do recurso aqui referida corresponde às situações previstas no artigo 57.º, § 4.º, do Regulamento do STA: a extemporaneidade, a ilegitimidade e a manifesta irrecorribilidade do acto administrativo, por serem circunstâncias que afectam o conhecimento do objecto do recurso contencioso e não se compreenderia o deferimento desta providência cautelar quando, por forma ostensiva, tal recurso teria de ser rejeitado por falta desses pressupostos processuais.

Por outro lado, entende-se que, conforme é jurisprudência deste STA, para que a suspensão possa ser decretada é necessária a verificação cumulativa desses requisitos, ou seja, que a falta de qualquer deles é suficiente para que a suspensão possa ser deferida.

2 — A deliberação da CML, de 6 de Maio de 1992, ao ordenar o corte de abastecimento de água, no fogo habitado pelo ora requerente, baseou-se no parecer de fl. 20 do processo instrutor, onde se diz que a infiltração de águas no andar habitado pelo requerido, permanente e continuada, é susceptível de ocasionar a degradação da construção, nomeadamente no tecto da casa, afectando a própria segurança da edificação; o facto de as águas serem residuais agrava as condições de salubridade pela humidade que provoca; e, finalmente, possibilitando a ocorrência de curtos circuitos e dos subsequentes incêndios.

3 — Como causa deste circunstancialismo entendeu a sentença recorrida que a suspensão da deliberação da Câmara implicava grave lesão do interesse público, pelo que a indeferiu.

Ora, para impugnar esta decisão alega tão-só o recorrente nas conclusões da alegação do presente recurso, que não fora realizada pela Câmara diligências para observar da existência de tal circunstancialismo, mormente através dos seus serviços de fiscalização, que apenas é dado como verídico no parecer jurídico com que se fundou a deliberação.

E daí conclui que a não constatação de infiltração de águas e suas consequências, impede poder dar-se como ofendido o interesse público [alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA].

4 — A lei ao referir na alínea *c*) a inexistência de fortes indícios da ilegalidade do recurso, não exige um *fumus boni juris* quanto à questão de fundo a discutir no recurso contencioso, ou seja, de indícios de ilegalidade do acto recorrido. Mas antes exige apenas, como atrás já se explicitou, que não haja fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso.

Na verdade, o princípio da presunção da legalidade dos actos administrativos tem levado este Supremo Tribunal à orientação de não se poder apreciar, no âmbito do incidente da suspensão da eficácia de acto administrativo, quaisquer questões que respeitem à legalidade ou ilegalidade deste.

O que se compreende, uma vez que, se assim não fosse, estar-se-ia a conhecer antecipadamente de questões pertinentes ao fundo do recurso contencioso, e sem ter havido, sequer, a respeito das mesmas, o funcionamento do princípio do contraditório, em termos de permitir o adequado esclarecimento da matéria de facto e a conveniente discussão dos pontos de direito para o efeito (v. Acórdão de 17 de Novembro de 1989, no *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 331, p. 388).

5 — Transposto este entendimento para o caso *sub judice,* tem de se dar como exacto a existência de infiltrações de água no prédio em causa e suas consequências, que determinaram que a CML deliberasse o corte de fornecimento de água no andar habitado pelo o ora recorrente, donde tais infiltrações partem.

E, porque assim é, essas infiltrações de água, ocasionadas pela ruptura dos respectivos canos de esgoto, levara a que na sentença agravada se concluísse pela grave lesão do interesse público, questão esta que não vem impugnada nas conclusões da alegação do recurso.

6 — Nestes termos, nega-se provimento ao recurso e se confirma a sentença agravada.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 10 000$ e 5000$.

Lisboa, 28 de Janeiro de 1993. — *Augusto Cabral Folque Pereira de Gouveia* (relator) — *José Maria Rodrigues da Silva* — *José Manuel de Moura Pires Machado.* — Estive presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 2 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Lei. Caducidade.

Doutrina que dimana da decisão:

O Decreto-Lei n.º 44 016, de 8 de Novembro de 1961, caducou com a independência das então designadas «províncias ultramarinas», pelo que o mesmo é insusceptível de conferir cobertura legal a pedido de isenção de direitos de importação formulado em 1980 para mercadoria oriunda de Moçambique.

Recurso n.º 15 898, em que são recorrente Joaquim Sevedal Guerreiro Martins e recorrido o subdirector-geral das Alfândegas. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gouveia e Melo.

Acordam na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Joaquim Sevedal Guerreiro Martins, melhor identificado nos autos, recorre contenciosamente para este Supremo Tribunal, por petição ainda entrada no domínio do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, no Gabinete do Ministro das Finanças (16 de Janeiro de 1981), do «despacho de indeferimento recaído sobre o pedido de isenção de direitos aduaneiros respeitante à mercadoria a que se refere o processo de despacho número de ordem 43 394, de 14 de Dezembro de 1979, da Delegação Aduaneira do Jardim do Tabaco, e de não aceitação do respectivo certificado de origem n.º 1539, passado pela Direcção Nacional de Comércio Externo da República Popular de Moçambique, de 12 de Novembro de 1980, do Sr. Subdirector-Geral das Alfândegas, proferido no uso da competência delegada do Sr. Ministro das Finanças e do Plano», alegando vício de forma e violação de lei, pedindo, a final, a declaração de validade daquele despacho e a sua substituição por outro que «[...] isente de direitos as mercadorias a que se refere o processo de despacho de importação», que é o acima referido.

Na suas alegações finais conclui do seguinte modo:

«a) O despacho de 12 de Novembro de 1980 do subdirector-geral das Alfândegas, proferido no uso da competência delegada do Ministro das Finanças e do Plano, não indicou e muito menos correcta e expressamente, como a lei exige, os fundamentos de facto e de direito em que se baseou para indeferir a não aceitação do certificado de origem e o pedido de isenção de direitos, formalidade essencial, nos termos do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, artigo 1.º, n.º 1, alínea *c*), e seus n.os 2 e 3, o que constitui vício de forma;

b) Vício de *violação de lei,* por ter havido ofensa do direito de isenção de direitos aduaneiros para a mercadoria importada directamente de Moçambique acompanhada dos documentos próprios e inclusivamente do seu certificado de origem transportado em barco nacional — *O Porto* — violando assim o regime pautal consagrado nos artigos 1.º, 6.º e 19.º do Decreto-Lei n.º 44 016, de 8 de Novembro de 1961, cuja vigência foi declarada em várias circulares e despachos pelas autoridades aduaneiras portuguesas e por elas posto em prática até 4 de Fevereiro de 1981, isentando de direitos as mercadorias que como esta são originários da República Popular de Moçambique.»

Termina pedindo se declare nulo e de nenhum efeito o acto impugnado, por este se encontrar ferido dos acima mencionados vícios, devendo o mesmo ser substituído por outro que isente de direitos as mercadorias a que se refere o despacho em questão.

O Ex.mo magistrado do Ministério Público (MP) emitiu a fl. 114 o seu parecer no sentido de o recurso ser rejeitado, por o acto recorrido ser confirmativo do anterior despacho de 11 de Março de 1980 de um subdirector-geral da Direcção-Geral das Alfândegas (DGA), documentado a fl. 4 do vol. II do instrutor, que teria conteúdo idêntico ao daquele primeiro ou se assim não for entendido — conhecendo-se porventura do mérito do recurso — este não mereceria provimento, aderindo aquele mesmo magistrado aos fundamentos da resposta da autoridade recorrida, de fl. 35, onde se defende idêntica conclusão.

Corridos entretanto os vistos, o Ex.mo Relator de então, por seu despacho de fl. 207, entendeu suscitar oficiosamente a questão da ilegitimidade do recorrente, já que, como ali ponderou, a mercadoria a que se refere o bilhete n.º de ordem 43394 da Delegação Aduaneira do Jardim do Tabaco — a que diz respeito o despacho ora impugnado — foi importada não por aquele, mas sim pela sociedade comercial por quotas, Mocimpex — Importação e Exportação, L.da, de que o mesmo era gerente, como resultava de doc. de fl. 15.

Redistribuído o processo ao presente relator (8 de Janeiro de 1993), cumpre decidir, começando pela fixação da matéria de facto, que para o efeito se tem por relevante.

Por seu ofício de 2 de Janeiro de 1980, o director da Alfândega de Lisboa, dirigindo-se ao director-geral das Alfândegas, noticiava que no livrete de importação n.º 43 394, de 1979, processado pelo despachante oficial Joel Duarte em nome de Joaquim Sevedal Guerreiro Martins, no qual — relativamente ao certificado de origem (de que se apensava fotocópia) — fora formulado um pedido nos seguintes termos, que se transcreviam:

«Trata o bilhete de camarão congelado originário da República Popular de Moçambique, conforme certificado de origem que se encontra junto ao bilhete, emitido pelas autoridades daquele país. Dada a impossibilidade da emissão de um certificado de origem nacional, de acordo com o estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 44 016, de 8 de Novembro de 1961, mas encontrando-se em vigor o regime pautal referente ao mesmo, conforme *Ordem de Serviço (OS)* n.º 472-A/75, confirmado pelos considerando da *OS* n.º 570-A/77, peço a V. Ex.a

se digne aceitar o referido certificado de origem, de modo à mercadoria poder beneficiar de isenção de direitos e da respectiva sobretaxa de importação.»

E o referido ofício terminava do seguinte modo:

«Porque a esta Direcção subsistem dúvidas quanto à aceitação de tal documento — nos moldes em que está emitido — para efeitos de aplicação do tratamento previsto no Decreto-Lei n.º 44 016, de 8 de Novembro de 1961, tenho a honra de solicitar a V. Ex.ª se digne determinar que o caso seja superiormente esclarecido» (cf. doc. de fl. 1 do vol. I do instrutor).

Na DGA, pelo respectivo Gabinete de Estudos, foi então elaborada a informação de fls. 4 e 5 do instrutor, na qual, entre outras considerações, se entendeu que «se a mercadoria foi importada pelas autoridades do país em causa (Moçambique) com destino a Portugal, não é concebível que se aceite um documento para ser válido noutro país de destino».

Sobre tal informação recaiu o despacho de 11 de Março de 1980, o qual, aderindo à razão acima exposta — despacho do subdirector da DGA — decidiu que o documento (o certificado de origem) «não pode ser aceite», decisão essa que, por ofício de 8 de Agosto de 1980 (v. fl. 11), foi transmitida ao director da Alfândega de Lisboa.

Em 11 de Setembro de 1980, o despachante Joel Duarte, agindo por conta do recorrente, dirige ao director-geral das Alfândegas o requerimento de fl. 12 tendo por objecto o já citado bilhete de despacho n.º 43 394 e onde, depois de se dizer ciente do despacho anteriormente referido do subdirector-geral das Alfândegas, de 11 de Março de 1980, comunicado pela nota de fl. 11, vem solicitar a suspensão da liquidação do mesmo bilhete de despacho, que entretanto nele fora ordenada pelo subdirector da Alfândega de Lisboa.

E nessa mesma data (11 de Setembro de 1980), o ora recorrente recorre hierarquicamente para o Ministro das Finanças (v. fl. 13 do instrutor) daquele despacho de 11 de Março de 1980, alegando em síntese não haver motivo para não se aceitar o certificado de origem ali decidido, uma vez que este tem por fim provar a origem da mercadoria e não o do destino, pelo que seria irrelevante que no certificado em causa se mencionasse a Espanha como esse destino.

Este requerimento mereceu então, na DGA, a informação de fl. 15 do instrutor onde, além do mais, se ponderou — alínea *c*) respectiva — que, no caso «[...] a administração aduaneira está perante um documento que diz respeito a mercadoria 'a importar pela firma — Companhia Industrial de Pesca das Beiras, L.da, pelo porto da Beira, com destino a Espanha' como consta do certificado n.º 1539, datado de Maputo em 2 de Novembro de 1979».

Sobre tal informação proferiu seguidamente o subdirector-geral das Alfândegas o despacho de 12 de Novembro de 1980 — ora recorrido — que, entre o mais, «manteve» o indeferimento anteriormente proferido no anterior despacho de 11 de Março de 1980, aderindo para o efeito às acima referidas considerações da informação.

A fl. 3 do instrutor consta um «certificado de origem» com o n.º 1539, emitido em 2 de Novembro de 1979 pela Direcção Nacional de Comércio Externo da República Popular de Moçambique, referente à exportação de 32 994 kg de camarão congelado com cabeça pela Companhia Industrial das Beiras, L.da, através do porto da Beira (Moçambique) com destino a Espanha — Mocimpex.

O ora recorrente, Joaquim Sevedal Guerreiro Martins, é sócio, com uma quota de 60 000$, da sociedade por quotas Mocimpex — Importação e Exportação, L.da (v. fotocópia de fl. 15 dos autos).

Por Acórdão deste Supremo Tribunal de 7 de Março de 1985 (v. fls. 183 e segs.), transitado em julgado, foi julgado improcedente o recurso (com o n.º 15 897), onde a Mocimpex — Importação e Exportação, L.da, com os mesmos fundamentos do presente recurso, impugnava contenciosamente o acto agora em crise.

Fixada a matéria de facto relevante, apreciamos seguidamente de direito, começando pelos suscitadas questões prévias da *ilegitimidade* do recorrente e da natureza *confirmativa* do acto impugnado.

A ilegitimidade radicaria na circunstância de como importador no bilhete de despacho em causa figurar a Mocimpex — Importação e Exportação, L.da, e não o recorrente, Joaquim Sevedal Guerreiro Martins, não obstante este, como vimos, ser sócio daquela, o que significaria ser a sociedade e não o sócio desta — atenta a personalidade jurídica da primeira — o titular do direito ofendido pelo acto recorrido (o invocado direito à isenção dos direitos e sobretaxa).

Mas se é certa, no plano dos princípios, esta conclusão, o mesmo se não passa com os pressupostos de que arranca.

Na verdade, no plano da legitimidade, o operador jurídico tem de considerar apenas a relação jurídica, no caso, a relação jurídico-administrativa, tal como a apresenta o recorrente e não como ela existe na realidade.

Se, no desenho que o mesmo dela faz, este surge como titular de um direito ou interesse legalmente protegido, atingido pelo acto contenciosamente impugnado, é tanto quanto basta para assegurar, nesse aspecto, a sua legitimidade activa.

Ora, no presente recurso, o recorrente invocou expressamente no artigo 2.º da sua petição de recurso ter adquirido à firma Mocimpex a mercadoria a que se refere o mencionado bilhete de despacho mediante endosso do respectivo conhecimento de embarque.

O que significa que o mesmo alega ser proprietário de tal mercadoria.

E sem curar agora do bom ou mau fundamento de semelhante asserção — a questão da propriedade real da mercadoria em causa irreleva no plano da legitimidade processual, como se disse —, não há dúvida que no despacho aduaneiro daquela, tal como este vem retratado no recurso contencioso, é o ora recorrente que surge investido na propriedade da mesma e, assim, titular do direito ou interesse legítimo atingido pela recusa administrativa na concessão de isenção de direitos.

É inegável, pois, a sua legitimidade activa para demandar no presente recurso contencioso.

Passemos, agora, à análise da natureza *confirmativa* do acto — questão esta suscitada pelo Ex.mo Magistrado do MP ainda que sem o fazer em termos terminantes, como se disse —, quando cotejado em o anterior despacho do subdirector-geral das Alfândegas de 11 de Março de 1980 (o despacho recorrido é de 12 de Novembro de 1980).

Ambos os despachos se debruçaram sobre a mesma pretensão do interessado, ora recorrente: a de beneficiar do regime de isenção de direitos e de sobretaxa de importação à base do Decreto-Lei n.º 44 016, atenta a origem da mercadoria a importar (de Moçambique).

E ambos eles negaram semelhante pretensão com idêntico fundamento: o da irrelevância, no caso, do certificado de origem da mercadoria exibido no procedimento do respectivo despacho aduaneiro, uma vez que figurava naquele como destino da mercadoria país estrangeiro (Espanha).

Só que, como resulta da matéria de facto acima exposta, não se mostra que aquele primeiro despacho, o de 11 de Março de 1980, tivesse sido pessoalmente notificado ao ora recorrente, não relevando para o efeito o conhecimento que o respectivo despachante dele teve, conforme resulta do seu requerimento de 9 de Setembro de 1980 ao director-geral das Alfândegas, sabido como é que, segundo a jurisprudência deste Supremo Tribunal (cf. Acórdãos do pleno da Secção de 27 de Outubro de 1982, recursos n.os 13 004 e 13 003, no apêndice ao *Diário da República,* de 30 de Janeiro de 1986, pp. 441 e 937), o processo para a concessão de isenção de direitos e de sobretaxa de importação para certa mercadoria tem autonomia em relação ao processo de despacho dessa mesma mercadoria, não relevando as notificações feitas neste, na pessoa do respectivo despachante, de matérias relativas àquele primeiro.

O que significa, por outras palavras, que não resulta ter o ora recorrente sido notificado do aludido despacho de 11 de Março de 1980, ou dele ter tido conhecimento oficial, tudo na acepção do então vigente artigo 52.º, alínea *b*), n.º 1, do Regulamento deste Supremo Tribunal (aprovado pelo Decreto n.º 41 234, de 20 de Agosto de 1957).

Mas seria tal notificação necessária à formação da figura do «acto confirmativo»: seria pois necessário que o acto confirmado fosse do conhecimento do respectivo interessado (destinatário), para que o mesmo lhe fosse oponível por via daquele instituto?

Repare-se que ao tempo estava em vigor o n.º 2 do artigo 269.º, da Constituição, segundo o qual «é garantido aos interessados recurso contencioso, com fundamento em ilegalidade, contra quaisquer actos administrativos definitivos e executórios» e que só na 1.ª revisão (1982), posteriormente à pratica do acto recorrido, se passou a fazer a exigência de que «os actos de eficácia externa» estavam sujeitos a notificação aos interessados, artigo 268.º, n.º 2, preceito este que passou, com a 2.ª revisão, a constituir o n.º 3 da mesma disposição na sua redacção actual, e cujo princípio encontra aplicação, quanto ao instituto do acto confirmativo, no artigo 55.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) (Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho).

Ora, antes destas alterações ao nível da Constituição e da lei ordinária, ou seja, ao tempo da prática do acto impugnado, era largamente dominante neste Supremo Tribunal o entendimento segundo o qual o desconhecimento do acto confirmado não obstava à qualificação do acto posterior como acto confirmativo e, assim, à rejeição deste quando contenciosamente impugnado.

Semelhante doutrina foi porém revista com o Acórdão do pleno da Secção de 24 de Outubro de 1985 (recurso n.º 11 434), publicado no *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 353, p. 253, onde se concluiu que não sendo o acto do conhecimento do destinatário era-lhe lícito impugnar contenciosamente o acto confirmativo, devendo o recurso prosseguir ainda que na respectiva pendência se conhecesse o acto confirmado.

Por se tratar de situações do passado e que pela ordem natural das coisas tendem a desaparecer da discussão nos tribunais, não interessa aqui fazer de novo uma reapreciação crítica de todo o problema, até porque o citado Acórdão de 24 de Outubro de 1985, pela sábia argumentação que avança em defesa da sua tese, será dificilmente rebatível.

Na verdade, basta ponderar que se um dos fundamentos do instituto do acto confirmativo é o do consentimento presumido ou da aceitação do primeiro acto pelo destinatário, semelhante fundamento cai pela base naquelas situações — como a dos autos — em que o destinatário do acto desconheça a prática do primeiro acto.

Adere-se, pois, ao entendimento já perfilhado no Acórdão de 24 de Outubro de 1985.

Ora, fazendo aplicação dele ao caso *sub judice,* afastada fica desde logo a natureza confirmativa do acto impugnado: é que o acto alegadamente confirmado — o despacho de 11 de Março de 1980 do subdirector-geral das Alfândegas — não foi, como resulta do acima exposto, levado ao conhecimento do interessado, agora recorrente.

Improcede, pois, tal questão prévia.

Antes de avançarem na apreciação do mérito do recurso, convirá dizer que não se verifica, por outro lado, a excepção do *caso julgado,* resultante do Acórdão, acima referido, de 7 de Março de 1985, deste Supremo Tribunal, pois sendo certo que o acto ali e aqui impugnados são idênticos, não são contudo idênticos os recorrentes: naquele primeiro caso foi a sociedade por quotas Mocimpex — Importação e Exportação, L.da, enquanto no presente recurso é um sócio desta, o recorrente Joaquim Sedeval Guerreiro Martins, para o qual aquela teria transmitido a mercadoria em causa.

O *mérito* do recurso.

Invocando o recorrente dois vícios, *vício de forma* (falta de fundamentação) e *vício de violação de lei* (violação dos artigos 1.º, 6.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 44 016, de 8 de Novembro de 1961), começar-se-á por este último, por mim se garantir mais eficaz tutela aos interesses que o mesmo diz ofendidos [artigo 57.º, n.º 2, alínea *a*), da LPTA].

Vício de *violação de lei*.

Defende o recorrente que a importação da mercadoria em causa (camarão congelado com cabeça), originária como era Moçambique, cujas autoridades tinham passado o respectivo certificado de origem, se encontrava isenta de direitos e de sobretaxa de importação ao abrigo do regime pautal consagrado nos artigos 1.º, 6.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 44 016, regime esse que ainda ao tempo do acto (12 de Novembro de 1980) as autoridades aduaneiras portuguesas consideravam em vigor por via de várias circulares e despachos.

Pressuposto assim do vício invocado é, pois, a vigência, no caso, do regime jurídico instituído por aquele diploma.

Na verdade, se a conclusão a que se chegar nesse domínio for a de que o mesmo *já não vigorava à data do acto impugnado,* resulta evidente não ser juridicamente concebível a sua violação, improcedendo logo à partida o invocado vício.

Ora — e entrando desde logo nos problemas da vigência do Decreto-Lei n.º 44 016 — dir-se-á que dele deve ser liminarmente afastado o da relevância de as próprias autoridades aduaneiras o considerarem em vigor, segundo instruções dirigidas aos serviços respectivos, conforme o recorrente alega.

É que os tribunais e, no caso presente, este Supremo Tribunal, só estão vinculados à lei e aos juízos legais e não já também ao entendimento que deles fazem as autoridades administrativas, na forma de instruções que os escalões superiores dão às autoridades subalternas.

Assim, para o efeito se apurar de um qualquer diploma legal se encontra em dado momento histórico em vigor, haverá apenas que averiguar — para além dos casos em que ele próprio tenha para o efeito fixado certo prazo, o que manifestamente se não verifica com o questionado Decreto-Lei n.º 44 016 —, se o mesmo, por confronto com outro ou outros posteriores, de igual ou superior grau hierárquico, se tem de considerar como expressa ou tacitamente revogado, ou se ele viu os seus efeitos extintos por outra via, por exemplo por caducidade das respectivas disposições.

Vejamos.

O Decreto-Lei n.º 44 016 foi ainda editado no domínio da Constituição de 1933, sendo seu objectivo, como resulta confessado no respectivo preâmbulo, fornecer ao nível da legislação ordinária o suporte necessário ao princípio da *integração económica nacional* entre todos os territórios que então constituíam a República Portuguesa, ou seja, entre o continente e os então designadas províncias ultramarinas, às quais aquela Constituição dedicava o título VII da parte II, onde definiam os princípios da organização política do Estado (no texto resultante da sua última revisão), princípio aquele do qual a *livre circulação de mercadorias* em todo o então espaço nacional constituía um dos meios.

Assim, na concretização de semelhante propósito, proclamava logo o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 44 016 que «serão abolidos dentro de 10 anos, a contar de 1 Janeiro de 1962, todos os impedimentos à livre circulação de mercadorias de origem nacional entre os vários territórios nacionais, como tais se designando as parcelas do território português com autonomia aduaneira» (corpo do artigo), estabelecendo-se depois no seu capítulo II as regras a que deveria obedecer a *origem das mercadorias* (artigos 6.º a 8.º), no capítulo III (artigos 9.º a 15.º), a disciplina do *desarmamento pautal progressivo,* no capítulo VI a matéria das *restrições quantitativas* (artigo 16.º a 23.º), no V a eliminação da *disparidade dos sistemas legais e administrativos quanto à circulação das mercadorias,* no VI *os transportes* (artigo 32.º), no VII as *práticas económicas restritivas* (artigos 35.º e 36.º), no VIII as *especificidades dos produtos agro-pecuários* (artigos 38.º a 41.º) e, finalmente, no capitulo IX , um *regime de pagamentos no espaço português* (artigos 42.º a 54.º).

Definia assim o diploma as bases de uma *união aduaneira* entre todo o então espaço nacional, sem cuidarmos contudo, neste momento, de saber se o fazia de uma forma concreta e acabada ou se se limitava a fornecer um quadro geral que constituísse o guia da Administração na concretização do falado princípio da integração económica nacional.

Como quer que fosse, semelhante regime jurídico pressunha a existência, no espaço nacional, do «ultramar», das «províncias ultramarinas», já que visava o desarmamento pautal na circulação das mercadorias entre estas e o continente e vice-versa.

Ora, com a ruptura constitucional resultante do movimento do 25 de Abril de 1974, e com a ascensão progressiva de todos os territórios do então Ultramar, com excepção de Macau, que manteve regime próprio, de que não interessa cuidar e dos territórios da Índia cuja anexação foi reconhecida, à independência, os referidos pressupostos em que assentava a disciplina do Decreto-Lei n.º 44 016 desapareceram.

O que, no caso das relações entre Portugal e Moçambique — na hipótese tratava-se de mercadoria importada deste país —, ocorreu em *25 de Junho de 1975,* data na qual aquele território se tornou independente (cf. n.º 2 do Acordo entre o Estado Português e a Frente de Libertação de Moçambique celebrado em Lusaka em 7 de Setembro de 1974, no *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 210, 2.º suplemento, de 9 de Setembro de 1974).

E desaparecendo os pressupostos em que assentava o Decreto-Lei n.º 44 016, a sua vigência deixou de se verificar (caducidade).

Conclui-se assim, nesta parte, seguindo-se um caminho diferente do trilhado no Acórdão de 7 de Março de 1985 deste Supremo Tribunal, que o invocado vício de violação por parte do acto impugnado das normas dos artigos 1.º, 6.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 44 016 se não verifica, por este diploma se não encontrar já ao tempo em vigor quanto à circulação de mercadorias entre Portugal e Moçambique.

Passemos, agora, ao *vício de forma* do acto, resultante da sua falta de fundamentação.

Segundo alega o recorrente, tal falta de fundamentação verificar-se-ia naquela que lhe foi comunicada aquando da notificação do acto através do oficio de fl. 17 dos autos, fundamentação essa «abstrata» e «genérica», por não referir os motivos concretos pelos quais ali se considerava que a documentação não se encontrava «correctamente emitida» (naquele ofício dizia-se que o despacho impugnado tinha o seguinte fundamento: «A administração aduaneira só é legalmente obrigada a aceitar para os efeitos estabelecidos na lei, a documentação que acompanha as mercadorias submetidas a despacho desde que ela se apresente correctamente emitido»).

Só que a fundamentação do acto deve ser aferida, não em relação aquela que ao destinatário foi comunicada quando, da sua notificação, mas antes à que existe no acto em si.

Aliás, o erro na transmissão do acto ou do seu conteúdo, quando se verifique, é insusceptível de se repercutir no plano da sua legalidade.

Ora, no caso dos autos, o acto impugnado surge fundamentado porque, contrariamente ao alegado pelo recorrente, a não aceitação do exibido certificado de origem — conforme consta da matéria de facto — resultou de naquele o destino da mercadoria ser Espanha e a importação se verificar para Portugal, o que significa que o acto, por remissão expressa para alínea *d*) da informação de fls. 15 e segs. dos autos, indicou o motivo *concreto* da não aceitação do certificado de origem.

Improcede pois também o alegado vício de forma.

Termos em que se nega provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com taxa de justiça de 40 000$ e procuradoria de 20 000$.

Lisboa, 2 de Fevereiro de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *Agostinho de Castro Martins — José da Castro Rodrigues.* — Fui presente,*Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 2 de Fevereiro de 1993.

Recurso n.º 16 131, em que são recorrente Pedro António Venício Jaques Lopes Cota e recorridos os Secretários de Estado da Reforma Administrativa e do Orçamento. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gouveia e Melo.

Acordam na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Pedro António Venício Jaques Lopes Cota, melhor identificado nos autos, veio recorrer para esta Secção, alegando vício de forma e violação de lei, do despacho conjunto de 5 de Dezembro de 1980 dos Secretários de Estado da Reforma Administrativa e do Orçamento, que o integrou num dos lugares de *chefe de secção* da Direcção-Geral da Contabilidade Pública (DGCP).

Suscitada liminarmente pelo Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) a questão da intempestividade do recurso, com base em terem decorrido mais de 30 dias entre a publicação do acto impugnado e a entrada da petição junto de uma das entidades recorridas (ainda no domínio do então vigente, nessa parte, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho) e *desatendida* pelo Acórdão desta Secção de 3 de Dezembro de 1981, tal questão (v. fls. 39-42), da respectiva decisão levou recurso aquele magistrado para pleno da Secção, que lhe negou provimento, confirmando aquela (v. fls. 80 a 85).

Baixando então o processo a esta Secção, e produzidas que foram as alegações (a resposta ao recurso tinha-o já oferecido uma das autoridades recorridas aquando da remessa da petição a este Supremo Tribunal), veio o Acórdão de 27 de Fevereiro de 1986 (v. fls. 138-143) a *rejeitar* o recurso contencioso com base na circunstância de ter qualificado o acto recorrido como de mera execução — e assim não «definitivo e executório», insusceptível de impugnação contenciosa — de um outro das mesmas autoridades e que aprovara para a categoria que o recorrente possuía uma *tabela de equivalências* ao abrigo do artigo 3.º, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 182/80, de 3 de Junho.

Foi a vez, agora do recorrente, de levar para o pleno da Secção, recurso de semelhante decisão, o qual, depois de algumas vicissitudes processuais, que ao caso não interessam, acabou por merecer provimento — Acórdão de 19 de Junho de 1990 (v. fls. 217-223).

Semelhante decisão baseou-a o aresto na consideração de que o acto impugnado — bem ou mal não interessava, como então se disse, atenta a sede da discussão — não fora proferido, ao contrário do que a Secção erradamente julgara, ao abrigo do artigo 3.º, alínea *b*), daquele Decreto-Lei n.º 182/80, mas antes em aplicação da alínea *a*) da mesma disposição legal, o que à partida lhe retirava, no entendimento do mesmo aresto, o carácter de acto de execução que aquela lhe atribuíra.

Baixou então de novo o processo a esta Secção, para que o recurso pudesse seguir os seus termos, havendo agora que dele conhecer, tendo em atenção as respectivas alegações (fls. 100-103), produzida, como se disse, em fase anterior, mas que agora colhem por inteiro a sua função, e cujas *conclusões* são as seguintes (fl. 102 v.º):

«1.ª Provado que uma categoria não se define apenas pela letra de vencimento mas sim por aquela letra e pelo conteúdo funcional

do lugar, o douto despacho não integrou o recorrente na categoria igual, referida na alínea *a*) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 182/80, que assim foi violado;

2.ª O douto despacho recorrido, tendo baixado a categoria do recorrente (de chefe de departamento para chefe de secção) sem a mínima fundamentação, padece de vício de forma (n.os 1 e 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77);

3.ª Ainda o mesmo despacho, não tendo procedido a uma reclassificação *adequada* da categoria de origem para a de subdirector de contabilidade, padece igualmente do mesmo vício de forma, nos termos acima referidos;

4.ª O douto despacho recorrido não tendo atribuído ao recorrente, no acto de integração, a categoria de subdirector de contabilidade, categoria que, pelo que ficou exposto, é equivalente à de chefe de departamento, violou o disposto na alínea *a*) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 182/80, de 3 de Junho.»

Termina o recorrente por pedir a anulação do acto recorrido.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público, no seu parecer de fls. 229 e 229 v.º, aderindo a anterior parecer dado sobre o mérito do recurso (de fl. 104 v.º), onde se opinava pelo seu improvimento atentas as razões explanadas na resposta de uma das autoridades recorridas, continua a seguir idêntico caminho, acrescentando que «[. . .] à data da prolação do despacho recorrido, de 5 de Dezembro de 1980, à categoria que o recorrido dizia deter correspondente, à letra H da tabela de vencimentos da função pública, correspondia a categoria de chefe de secção, entretanto criada no respectivo quadro e reclassificada pelo Decreto-Lei n.º 465/80, de 14 de Outubro, sendo idêntica a área funcional ao nível de chefias da Administração.

Cumpre agora decidir, em atenção à seguinte matéria de facto:

O recorrente, desde 2 de Maio de 1997, sucessivamente, aspirante a terceiro-oficial do Serviços Provinciais da Fazenda e Contabilidade de Moçambique, em 1 de Julho de 1970 passou a exercer em comissão de serviço as funções de primeiro-oficial da Repartição de Gabinete do Governo Geral daquele território (encarregado da sua secção administrativa), transitando em 29 de Julho de 1972 para o lugar de chefe de secção do departamento administrativo entretanto criado naquela repartição pelo Diploma Legislativo n.º 79/72, de 29 de Junho, para, a partir de 19 de Setembro de 174, na mesma situação funcional, transitar para o Alto Comissariado do mesmo território (v. fls. 51 a 66 do instrutor apenso).

Por despacho de 21 de Março de 1978, mas com efeitos reportados a 26 de Junho de 1977 (*Diário da República,* 2.ª série, n.º 145, de 27 de Junho de 1978), com base na alínea *a*) do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 294/76, de 24 de Abril, o recorrente ingressou no quadro geral de adidos com a categoria de chefe de departamento administrativo, letra H (v. fl. 42 do instrutor).

A partir de 28 de Maio de 1980, como requisitado ao abrigo do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 389/78, de 12 de Dezembro, passou a prestar serviço na DGCP (v. fl. 27 dos autos).

Pela Direcção dos Serviços Administrativos desta Direcção-Geral foi prestada em 6 de Outubro de 1980 a informação n.º 562 sobre o memorando do ora recorrente a esta dirigido, no qual o mesmo discordava da informação que lhe fora prestada de vir a ser integrado num lugar criado para o efeito pela Portaria n.º 581/80, de 9 de

Setembro (chefe de secção), quando o deveria ser na categoria de *subdirector de contabilidade* da DGCP.

Naquela informação n.º 562, que aqui se dá por reproduzida, depois de se historiar o processamento burocrático com vista a definir os termos da futura integração do ora recorrente na aludida Direcção-Geral, rematava-se do seguinte modo (v. fls. 114 a 116 dos autos):

«6.1. De resto, e tendo em consideração as condições que inicialmente foram postas à sua eventual integração no quadro de pessoal desta Direcção-Geral, anteriormente à publicação do Decreto-Lei n.º 182/80, cabe ainda referir que, segundo informações verbais do director da 1.ª Delegação de Contabilidade, onde o interessado se encontra prestando serviço, o mesmo não reúne a aptidão necessária para o desempenho do lugar de subdirector de contabilidade. E compreende-se que assim seja dada a tecnicidade do cargo e a circunstância de o Sr. *Pedro Venício Cota* se encontrar ao serviço desta Direcção-Geral apenas há cerca de cinco meses, período insuficiente para o domínio das vastas matérias da Contabilidade Pública.»

Esta informação mereceu, em 17 de Outubro de 1980, o seguinte despacho (v. fl. 114 dos autos): «Sabendo, por informação do Sr. Director-Geral da Contabilidade Pública que o interessado já tem a sua situação resolvida, arquive-se.»

Em 3 de Setembro de 1990, a Direcção-Geral de Recrutamento e Formação, da Secretaria de Estado da Reforma Administrativa, remeteu ao director-geral da DGCP fotocópia do projecto de diploma visando alargar o quadro de pessoal daquela Direcção-Geral, em ordem a promover-se a integração de funcionários adidos ao abrigo da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 182/80, de 3 de Junho, surgindo na selecção respectiva o nome do ora recorrente com a categoria, no quadro geral de adidos, de «chefe de departamento administrativo», letra H, e a categoria de integração como «chefe de secção», letra I (v. fls. 120 e 121 dos autos).

Pelo diploma de provimento de 5 de Dezembro de 1980, assinado pelos Secretários de Estado do Orçamento e da Reforma Administrativa (*Diário da República,* 2.ª série, n.º 8, de 10 de Outubro de 1981), o recorrente foi integrado no lugar de chefe de secção do quadro da DGCP, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 1.º e n.º 1 do artigo 2.º, alínea *a*) do artigo 3.º e n.º 1 do artigo 4.º, tudo do Decreto-Lei n.º 182/80 (v. fls. 8 a 113 dos autos).

Este último é que constitui o acto agora contenciosamente impugnado.

Fixada a matéria de facto considerado relevante, apreciemos agora do direito, começando pelo invocado vício de *violação de lei*, para o seu conhecimento prioritário implicar mais estável tutela dos interesses que o recorrente diz ofendidos.

Vício de *violação de lei*.

Segundo o recorrente, tal vício resultaria de duas linhas argumentativas, que se podem esquematizar do seguinte modo:

De um lado, o acto recorrido, ao fazer a sua integração como *chefe de secção* da DGCP, não teve em consideração que a categoria equivalente à que detinha no quadro geral de adidos (QGA) — chefe de departamento administrativo, letra H — era a de *subdirector de contabilidade* daquela Direcção-Geral e não aquele outra (chefe de secção), donde a violação do artigo 3.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 182/80, ao abrigo do qual a integração foi feita pelo despacho

impugnado, que manda que a integração do pessoal adido seja feita ou para *categoria igual*, que no caso não existiu, ou *equivalente*.

De outro lado, e aqui situa-se a segunda vertente do mesmo vício, haveria também violação daquela alínea *a*) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 182/80, porque a *equivalência* de categorias — entre a detida anteriormente pelo recorrente e aquela em que foi integrado na DGCP —, só poderia ser encontrada, para aquele efeito, se a Administração tivesse efectuado a «reclassificação» daquela primeira categoria nos termos da alínea *b*) do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 294/76, de 24 de Abril, o que não aconteceu [o recorrente fala aqui do «vício de forma», mas julga-se preferível enquadrar tal matéria na violação de lei, porque, ao fim e ao cabo, o que está em jogo, nessa perspectiva, será a correcta aplicação da norma da alínea *a*) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 182/80, sobre a integração do pessoal adido].

Começando pela apreciação da primeira vertente do apontado vício, e sendo incontroverso que, nos quadros da DGCP, anexos ao Decreto Regulamentar n.º 53/80, de 27 de Setembro, em vigor ao tempo do acto, não se encontrava prevista a categoria de *chefe de departamento administrativo*, já que deles constavam apenas quatro lugares de *chefe de secção,* donde a integração só poder ser efectuada como o foi, para categoria «equivalente», nos termos da alínea *a*) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 182/80, o primeiro problema a resolver será a de averiguar se este Supremo Tribunal poderá ou não censurar o *juízo de equivalência* feito naqueles termos pela Administração, no caso dos autos, pelo acto recorrido.

É que poderá defender-se a esse respeito que tal «equivalência» constitui um *conceito aberto ou indeterminado*, usado pelo legislador, e cuja densificação do nível da Administração escapa ao controlo do tribunal administrativo, sob pena de, se assim não fosse, este último se substituir àquela na sua função de administrar (cf., em sentido paralelo, Acórdão de 17 de Dezembro de 1985, recurso n.º 20 772, apêndice, p. 3977).

Não se perfilha contudo semelhante entendimento.

Na verdade, julga-se que o termo *categoria* utilizado na alínea *a*) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 132/80 (categoria igual ou equivalente) o está na acepção de conjunto de lugares correspondentes às mesmas funções (cf., sobre esta e outras acepções, do termo do Acórdão deste Supremo Tribunal, de 17 de Novembro de 1977, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 4/94, p. 151) e daí que para o juízo de igualdade ou de equivalência entre categorias o julgador terá sempre de partir da análise dos *poderes funcionais* correspondentes aos cargos respectivos (competência).

Ora, como eles resultam directamente da lei, não havendo nela nesse domínio qualquer indeterminação, o tribunal, ao ponderar o juízo de igualdade ou equivalência de categorias, está a operar com puros dados jurídicos, para cuja apreciação se encontra apetrechado.

Mas, dir-se-á: e qual o *grau* de equivalência previsto na lei?

É que entre a coincidência (igualdade) e não coincidência de categorias, existe um campo onde opera a «equivalência» entre categorias, que pode ir desde uma quase igualdade até uma quase total desigualdade de categorias.

Qualquer que seja a dificuldade da matéria, uma coisa parece certa: o tribunal poderá sempre sindicar os casos em que não haja *qualquer*

equivalência entre as categorias, ou seja, fazendo um controlo *externo* da decisão da Administração nesse domínio.

Não será assim descobrir, no caso, qual a equivalência prevalecente entre categorias, mas antes censurar aquelas situações em que de todo *não há qualquer equivalência* entre as categorias em causa.

Ora, é isto que se verifica no presente recurso, quando cotejemos a categoria anteriormente detida pelo recorrente (de chefe de departamento administrativo) com aquela na qual o mesmo pretende ser integrado (subdirector de contabilidade) e que, por o não ter sido, teria levado à violação da alínea *a*) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 182/80, consoante aquele mesmo alega.

Segundo o Diploma Legislativo n.º 2957, de 31 de Dezembro de 1969, de Moçambique, o Gabinete do Governador-Geral era constituído pelo chefe de gabinete e por dois secretários ou um secretário e um ajudante de campo, e pelos secretários dos secretários provinciais (artigo 1.º), competindo o *serviço de secretaria* desse gabinete, bem como o *expediente* dos secretários provinciais, a uma repartição, designada por Repartição do Gabinete (artigo 2.º).

Estavam pois cometidos as estes serviços funções puramente administrativas, de *secretaria* e *expediente,* conforme aliás resultava confirmado pelo artigo 4.º do diploma em causa, onde vinham definidas as «atribuições» daquela repartição, nenhuma referência havendo nele a qualquer competência em matéria de *orçamento* e *contabilidade*.

Era, pois, um órgão de apoio administrativo.

E nele o ora recorrente, como se disse, começou por ser o primeiro-oficial encarregado da secção administrativa, transitando por força do Diploma Legislativo n.º 79/72 para o lugar de *chefe de departamento administrativo* que, segundo o mapa I anexo, vencia pela letra H, sendo integrado depois *nessa categoria* no QGA (despacho de 21 de Março de 1978, com efeitos reportados a 26 de Junho de 1977).

Por seu turno, a DGCP é um *órgão técnico* com competências no domínio do *orçamento* e da *contabilidade*, entre outras (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 499/79, de 22 de Dezembro), integrando-se a categoria, agora em causa, de *subdirector de contabilidade,* na do *pessoal técnico de contabilidade* (artigo 77.º do Decreto Regulamentar n.º 53/80).

Ora, não se vê qualquer ponto de contacto entre o âmbito funcional desta última categoria, que se exerce no domínio do orçamento e contabilidade dos serviços, com a detida pelo ora recorrente à data da sua integração a qual, como se viu, se desenvolvia no puro campo do apoio administrativo ou burocrático.

Não existe pois qualquer possibilidade de equivalência entre as aludidas categorias no sentido da alínea *a*) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 182/80, pelo que o despacho recorrido, ao não a considerar, não violou aquela norma, contrariamente ao alegado pelo recorrente.

Analisemos agora a acima chamada segunda vertente do invocado vício de violação de lei: a ausência de *reclassificação* da categoria do ora recorrente nos termos da alínea *b*) do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 297/76 para o efeito de se apurar a *equivalência* de categorias ao abrigo da alínea *a*) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 182/80.

A arguição carece do mínimo fundamento:

Na verdade, aquela reclassificação opera apenas, como resulta do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 294/76, no domínio do *ingresso dos interessados no QGA.*

E o ora recorrente, como se viu, ingressou nesse quadro ao abrigo da alínea *a*) daquele preceito (por notificação).

Uma vez tal ocorrido, o preceito esgota o seu campo de aplicação, não tendo assim qualquer fundamento a pretensão da sua operância no domínio da posterior integração do pessoal adido nos diversos serviços ao abrigo do Decreto-Lei n.º 182/80.

Diferente seria se o recorrente tivesse em vez disso alegado violação da alínea *b*) deste diploma, por a sua situação se integrar na sua previsão (tabela de equivalências): mas a realidade é que em parte alguma das suas alegações semelhante vício vem suscitado, não competindo a este Supremo Tribunal fazer a revisão oficiosa da legalidade dos actos da Administração.

Improcedem, pois, as conclusões 1.ª, 3.ª e 4.ª das alegações.

Passemos, agora ao *vício de forma.*

Vício de forma (falta de fundamentação).

Semelhante vício vem alegado pelo recorrente do seguinte modo:

A categoria de chefe de departamento administrativo, letra H, com que foi integrado no QGA com efeitos a partir de 27 de Junho de 1978 era superior em duas letras à de chefe de secção, à qual, até à revalorização operada pelo Decreto-Lei n.º 465/80, de 14 de Outubro (letra H), correspondia a letra J de vencimentos.

Ora, acrescenta o recorrente, o despacho recorrido, ao não respeitar na integração por ele efectuada — chefe de secção letra H — a anterior diferença de letras entre as duas categorias anteriormente existentes, constitui um acto de flagrante «baixa de categoria», o que careceria de fundamentação por força dos n.ºs 1 e 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, matéria em que o mesmo nenhuma razão aduziu.

O descrito vício, tal como vem suscitado, pressupõe que o acto impugnado tivesse o efeito de ter *baixado a categoria do ora recorrente,* já que, como é de lógica elementar, não é susceptível de ser fundamentado um conteúdo do acto que o mesmo em si não comporta, que é a situação no caso presente, como se irá ver de seguida.

Que aquele acto não baixou tal categoria em *termos absolutos* é inquestionável, já que integrando-o no lugar de chefe de secção, ao tempo já se encontrava em vigor o falado Decreto-Lei n.º 465/80, cujo artigo 3.º, n.º 1, tinha feito corresponder àquele cargo a letra H, que, como se viu, era a letra de integração do ora recorrente no QGA.

E também não a baixou em *termos relativos*, porque o ingresso no QGA conferia ao adido o direito à sua reclassificação sempre que resultassem alterados os quadros de referência do funcionalismo existentes naquela data, por forma a poder beneficiar das melhorias que este porventura tivesse auferido.

A única hipótese de *reclassificação* prevista no Decreto-Lei n.º 494/76, no presente, aliás, já revogado (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 42/84, de 3 de Fevereiro), era a reclassificação das categorias que, por escassez de elementos, não tivesse sido possível efectuar no acto de ingresso (n.º 2 do artigo 19.º), situação essa contudo que nenhum paralelismo tem com a invocada pelo recorrente no âmbito do vício agora em apreciação.

Concluindo-se, pois, não ter implicado o acto impugnado qualquer «baixa de categoria», desinteressa averiguar, com se disse, se esse efeito do acto careceria de fundamentação.

Questão diferente seria, neste domínio, saber por que a Administração lançou mão, no caso da alínea *a*) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 182/80, como se viu, e não da alínea *b*) da mesma disposição, como aliás projectou em dada fase do procedimento administrativo, conforme se relatou na matéria de facto.

Só que esse possível ângulo da fundamentação do acto não foi suscitado pelo recorrente, aplicando-se, *mutatis mutantis*, as considerações mais acima expendidas e que limitem os poderes de cognição desta Secção.

Improcede, pois, a matéria da conclusão 3.ª das alegações.

Finalmente, e quanto ao articulado do recorrente, de fl. 124, julga-se que o mesmo se limita a desenvolver a argumentação jurídica dentro do âmbito dos vícios resultantes das alegações de fl. 100, nenhum outro arguindo.

Aliás, mesmo que assim não fosse, as considerações ali expendidas estariam sempre prejudicadas pela circunstância de a informação de fls. 114-116 dos autos, onde aquelas se baseiam, ter merecido despacho de *arquivamento* como se apurou no domínio da matéria de facto.

Termos em que se nega provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com taxa de justiça de 5000$ e procuradoria de 10 000$.

Lisboa, 2 de Fevereiro de 1993. — *Pedro de Gouveia e Melo* (relator) — *Rui Pinheiro* — *António Fernando Samagaio.* — Fui presente, *António Ribeiro da Cunha.*

Acórdão de 2 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Regime de instalação dos centros regionais de Segurança Social. Transição dos funcionários destes centros, findo tal regime.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Os artigos 31.º e 32.º do Decreto-Lei 136/83, de 21 de Março, estabeleceram, sucessivamente, os quadros do pessoal dos centros regionais de Segurança Social e a forma do respectivo preenchimento.

2 — Nos termos do citado artigo 32.º, extinto o regime de instalação dos centros regionais de Segurança Social, os respectivos funcionários transitam, a título definitivo, para os novos quadros na categoria que possuíam no fim do regime de instalação.

Recurso n.º 24 539, em que são recorrente Paulo das Neves Ribeiro e recorrido o Secretário de Estado da Segurança Social. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — *a*) Paulo das Neves Ribeiro, casado, funcionário público, residente na Praça do Brasil, 18, 2.º, esquerdo, em Setúbal, interpôs

recurso contencioso de anulação do despacho do Secretário de Estado da Segurança Social, proferido em 18 de Setembro de 1986, através do qual considerou o recorrente como chefe de repartição tão-só até 31 de Janeiro de 1984, data em que foi dado por findo o regime de instauração do Centro Regional de Segurança Social (CRSS) de Setúbal, pela Portaria n.º 189/84, de 30 de Março, imputando-lhe o vício de violação de lei e vício de forma por falta de fundamentação.

b) Em alegações produzidas pelo recorrente veio a concluir que:

«1 — O despacho do Secretário de Estado de Segurança Social de 20 de Dezembro de 1983 (*Diário da República,* de 30 de Dezembro de 1983), ordenando que o recorrente cessasse as funções que vinha exercendo como chefe de repartição, foi anulado por douto acórdão deste STA.

2 — Para eliminar os efeitos do acto anulado impõe-se considerar o recorrente nomeado na categoria de chefe de repartição, em comissão de serviço, até ao fim do regime de instalação e provido definitivamente a partir dessa data e até à aposentação.

3 — A entender-se que o fundamento do acto ora recorrido seria o facto de o recorrente apenas possuir o 1.º ciclo liceal, tal não é fundamento, porquanto não é exigido pela legislação em vigor.

4 — O despacho ora recorrido não se encontra fundamentado, porquanto os fundamentos invocados não suportam a conclusão assumida.

5 — Deve ainda ser objecto de revisão a resolução da fixação da pensão do recorrente que deverá processar-se com base no cargo de chefe de repartição, nos termos do n.º 1, alínea *a*), do artigo 101.º do Estatuto da Aposentação.

6 — O douto despacho recorrido violou o disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, e artigo 18.º da Lei Orgânica do STA e ainda nos artigos do Decreto-Lei n.º 413/71, 31.º e 32.º do Decreto-Lei n.º 136/83, e 4.º do Decreto-Lei n.º 278/82.

c) A entidade recorrida não alegou, mas o Ex.mo Magistrado do Ministério Público, no douto parecer de fls. 38 v.º e 39, é de opinião que o recurso merece provimento pelos fundamentos que ali se explanam.

Colhidos os vistos legais, e nada obstando, cumpre decidir.

II — *a*) Matéria de facto.

Da petição e dos documentos que a acompanharam, do alegado e do processo instrutor, retiram-se os seguintes factos que temos por provados (os seguintes factos), digo, provados e em que assentará a decisão jurídica a proferir:

1 — Em 25 de Julho de 1980, a comissão instaladora do CRSS de Setúbal designou o recorrente — então chefe de secção — para exercer, em substituição, as funções de chefe de repartição daquele Centro Regional.

2 — Em 19 de Março de 1981, face à publicação do Decreto Regulamentar n.º 3/81, de 15 de Janeiro, o presidente daquela comissão instaladora propôs que a nomeação do recorrente, naquele cargo, se processasse em comissão de serviço .

3 — No *Diário da República,* 2.ª série, de 6 de Fevereiro de 1982, consta a nomeação, em comissão de serviço, do referido funcionário como chefe de repartição, cargo de que tomou posse em 9 de Fevereiro de 1982.

4 — No *Diário da República,* 2.ª série, de 30 de Dezembro de 1983, foi publicado o despacho que mandava cessar as funções que o recorrente vinha exercendo como chefe de repartição.

5 — Por Acórdão deste Tribunal proferido a 11 de Julho de 1985, foi anulado, por falta de fundamentação, o despacho mencionado no número antecedente, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 30 de Dezembro de 1983.

6 — O recorrente reformou-se em 1 de Março de 1986 (cf. *Diário da República,* 2.ª série, de 25 de Fevereiro de 1986).

7 — Em 29 de Agosto de 1986, a Direcção-Geral da Organização e Recursos Humanos enviou à entidade recorrida o ofício de fl. 6, com o seguinte conteúdo:

«A sentença anulatória tem, essencialmente, dois efeitos substantivos: um anulatório, outro executório. O primeiro, traduz-se na eliminação retroactiva da ordem jurídica do acto objecto de recurso e de todos os actos administrativos consequentes; o segundo, está relacionado com o dever de executar a sentença, ou seja, de extrair todas as consequências jurídicas da anulação decretada pelo tribunal.

Quanto aos efeitos anulatórios e por força do que se acaba de afirmar, o acto de 20 de Dezembro de 1983 foi eliminado da ordem jurídica com efeitos à data da sua emissão, pelo que tudo se deve processar como se não tivesse sido praticado. Logo, o CRSS de Setúbal deve considerar, para todos os efeitos, inclusive os remuneratórios, que o recorrente continuou a ser, até ao fim do regime de instalação, chefe de repartição, em comissão de serviço.

A fixação desta data devido à circunstância de a legislação em vigor não obrigar a Administração a integrar, em todos os casos, nos seus quadros, os funcionários com as categorias que possuíam, em comissão de serviço, no fim do regime de instalação. Com efeito, segundo o artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 136/83, de 21 de Março, o provimento dos lugares nos quadros dos centros regionais, no fim daquele regime, fica dependente da observância do requisito de habilitações legais. E a anulação do acto administrativo em causa teve por base, não a violação de lei, mas a falta de fundamentação.

No que se refere ao aspecto executório deste tipo de sentença, ou seja, a prática de novo acto de conteúdo idêntico ao anterior, encontra-se a mesma inviabilizada por se haver verificado, entretanto, a reforma do referido trabalhador.

Concluindo-se pela impossibilidade de, no caso presente, praticar novo acto devidamente fundamentado, haverá apenas, em execução de sentença, que entender o recorrente colocado na categoria de chefe de repartição até 31 de Janeiro de 1984, data em que foi dado por findo, pela Portaria n.º 199/84, de 30 de Março, o regime de instalação daquele Centro.

8 — Sobre tal ofício foi proferido o despacho recorrido datado de 18 de Setembro de 1986, formulado nos seguintes termos: «Concordo. Proceda-se em conformidade».

b) O direito.

Como não foi estabelecida qualquer relação de subsidiariedade dos vícios atribuídos ao acto recorrido, iniciaremos o seu conhecimento pelo vício de violação de lei, pois que a sua procedência determinará mais estável e eficaz tutela dos interesses que se têm por ofendidos (cf. n.os 1 e 2 do artigo 57.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos).

Tal conhecimento implica que se recorte, com precisão, o objecto do recurso que consistirá em saber se o despacho recorrido ofendeu ou não as invocadas normas dos artigos 31.º e 32.º do Decreto-Lei n.º 136/83, 4.º do Decreto-Lei n.º 278/82, 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77 e 18.º da Lei Orgânica do STA.

Torna-se demasiado claro que não entrará no âmbito deste recurso o conteúdo da conclusão 5.ª das alegações do recorrente, por várias ordens de razão.

Na verdade, a resolução de fixação da pensão de reforma já estabelecida ao recorrente não foi objecto de recurso. A sê-lo, a competência para a decisão não pertenceria a este Tribunal. Finalmente, porque essa questão integrar-se-á em acto consequente à decisão a proferir neste recurso, se eventualmente favorável ao recorrente.

Postos estes considerandos, impõe-se o regresso à questão fundamental, regulada essencialmente pelos artigos 31.º e 32.º do Decreto-Lei n.º 136/83, de 21 de Março, que estabelecem, sucessivamente, os quadros do pessoal dos centros regionais de Segurança Social e a forma do respectivo preenchimento.

Quanto ao primeiro aspecto determinou o artigo 31.º que os mapas de pessoal dos centros regionais em regime de instalação são convertidos, para todos os efeitos, em quadros de pessoal.

Quanto ao preenchimento destes quadros impõe-se que fosse feito por pessoal dos centros e das instituições de providência.

No que respeitou às regras de provimento, o mencionado artigo 32.º expressou que:

«1 — Os provimentos previstos no n.º 2 do artigo anterior far-se-ão, a título definitivo, nos lugares da categoria que os funcionários e agentes possuírem no fim do regime de instalação.

2 — Em caso de alteração de categoria durante o regime de instalação, os provimentos nos termos referidos no número anterior ficam dependentes da observância do requisito de habilitações legais, sem prejuízo do disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 278/82, de 20 de Julho.»

Da transcrição feita resulta que, por aplicação dum ou doutro dos números do dispositivo, o recorrente beneficiava, no fim do regime de instalação do CRSS de Setúbal, do sistema que nesse decreto-lei foi instituído, por forma a ser provido, a título definitivo, na categoria que efectivamente exercia — chefe de repartição.

Isto, como se disse, tanto por força do disposto n.º 1 do artigo 32.º, como no seu n.º 2, atento, neste último caso, a ressalva feita para o que dispõe o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 278/82, de 20 de Julho.

Esta a interpretação que os termos literais das normas reguladoras do tema possibilitam e que encontra apoio no espírito que lhes subjaz ao dar prevalência, no preenchimento dos quadros de pessoal dos centros regionais de Segurança Social, a funcionários com formação no âmbito da previdência (cf. artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 136/83).

Aliás, com excepção da posição da Direcção-Geral da Organização e Recursos Humanos da Secretaria de Estado de Segurança Social, foram ainda em tal sentido todos os pareceres dos serviços, da Auditoria Jurídica do Ministério do Trabalho e da Segurança Social e do Ex.mo Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, cujos fundamentos, constantes dos presentes autos e dos apensos, nos merecem total aceitação.

Tudo a permitir concluir-se que o despacho recorrido violou o disposto nos artigos 31.º e 32.º do Decreto-Lei n.º 136/83 e n.º 1 do artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 413/71, a impor a sua anulação por violação de lei.

Com este entendimento fica prejudicado o conhecimento do vício de forma, por falta de fundamentação, igualmente invocado pelo recorrente.

Por todo o exposto, acorda-se em anular, por vício de violação de lei, o despacho administrativo recorrido .

Sem custas.

Lisboa, 2 de Fevereiro de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *José da Cruz Rodrigues — José Acácio Dimas de Lacerda.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 2 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Legitimidade activa. Interesse directivo. Resolução do Conselho Superior de Defesa Nacional que «confirmou» a promoção de oficiais ao posto de contra-almirante.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O interesse directo do recorrente para efeitos de legitimidade só existirá se da averiguação, através dos termos em que a petição a a pretensão são formuladas, resultar que da anulação do acto adivirá, como consequência directa, qualquer utilidade ou vantagem para o recorrente, independentemente de ficar ou não eliminada a causa da lesão que necessariamente motiva o recurso.

2 — O oficial preterido na promoção pelo Conselho de Chefes de Estado-Maior não tem legitimidade para impugnar a resolução do Conselho Superior de Defesa Nacional, que «confirmou» as promoções de dois oficiais ao posto de contra-almirante.

Recurso n.º 25 160, em que são recorrente Horácio Gata Metelo de Nápoles e recorrido o Conselho Superior da Defesa Nacional. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Dimas de Lacerda.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Horácio Gata Metelo de Nápoles, oficial da Armada na reserva, casado, residente na Rua de D. João de Castro, 11, 2780 Oeiras, interpôs recurso contencioso de anulação da «resolução de 5 de Maio de 1987 [. . .] da autoria do Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN)», que confirmou as promoções ao posto de contra-almirante de Engrácio Lopes Cavalheiro e José Augusto Morais Sarmento Gouveia.

Julgado pela Subsecção, por Acórdão de 8 de Novembro de 1988, e rejeitado, por ilegalidade da interposição do recurso, por inexistência material do acto impugnado, por a resolução impugnada não conter, nos seus efeitos jurídicos possíveis os que o recorrente lhe atribuía — o da sua preterição na promoção a oficial general —, foi o referido

acórdão revogado pelo Acórdão do pleno da Secção de 19 de Junho de 1990, «por não ser manifesta a ilegalidade da interposição do recurso».

Baixou, por isso, o processo à Subsecção «[. . .] para prosseguimento do recurso contencioso» como, também, foi julgado.

Cumprido o decidido pelo pleno da Secção, apresentou o recorrente a sua alegação final, em que conclui:

1 — O recorrente é um capitão-de-mar-e-guerra prestigiadíssimo, com um currículo militar impressionante.

2 — Foi preterido na sua promoção a contra-almirante por outros oficiais menos qualificados (em termos curriculares e de antiguidade).

3 — A deliberação recorrida começa por estar viciada por violação da lei de forma, dada a absoluta carência de qualquer fundamentação (carência que é até arrepiante, por se tratar de um posto tão elevado como o de contra-almirante — Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 1 de Junho, artigo 1.º, n.º 1).

4 — A deliberação recorrida violou o disposto nos artigos 153.º, alínea *b*), 127.º e seu § único, e 78.º (condição 19), todos do Estatuto do Oficial da Armada (EOA), em estrita conformidade dos factos invocados na petição — aliás, comprovados documentalmente.

A autoridade recorrida e os recorridos particulares não contra-alegaram.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) pronunciou-se nos termos que adiante se referirão.

Com os vistos legais, cumpre decidir.

O acórdão do pleno da Secção, acima referido, decidiu, também, ao contrário do que havia julgado a Subsecção, que o recurso contencioso tem objecto, definindo-o como sendo o acto «administrativo definitivo e executório» identificado expressamente pelo recorrente na petição, cujo conteúdo jurídico consiste na «confirmação», pelo CSDN, da promoção dos recorridos particulares ao posto de contra-almirante.

Estabelecido, portanto, em termos agora indiscutíveis, ser esse o objecto do recurso renovam-se as questões excepcionais da legitimidade passiva e suscita-se *ex novo* a questão da ilegitimidade activa, que o pleno da Secção se absteve *expressis verbis* de conhecer.

Há que conhecê-las, agora, prioritariamente.

Na verdade.

Na resposta, a autoridade recorrida excepcionou a sua ilegitimidade alegando:

«[. . .] As decisão tomadas pelo CSDN, nos termos do artigo 47.º, n.º 2, alínea *a*), da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, revestem a natureza do acto de aprovação tutelar, pelo que são inimpugnáveis contenciosamente, não sendo assim este Conselho parte legítima nos presentes autos de recurso.»

Por sua vez, o Ex.mo Magistrado do MP nos seus doutos pareceres de fls. 54 a 56 e 159 v.º [. . .] diz:

«Nos termos do artigo 28.º, n.º 2, da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, as promoções a oficial general efectuam-se mediante deliberação definitiva do Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM), que carecerá, para se tornar executória, de confirmação do CSDN.

Em consonância com esta regra, os artigos 57.º, n.º 1, alínea *f*), e 47.º, n.º 2, alínea *e*), atribuem competência ao CCEM para deliberar sobre promoções a oficial general e ao CSDN para confirmar as promoções a oficial general e de oficiais generais, decididas pelo CCEM.

Daqui resulta claramente que o acto de promoção é da competência do CCEM e as deliberações tomadas nessa matéria constituem actos definitivos.

A confirmação do CSDN apenas confere executoriedade àquela acto do CCEM, no dizer da própria lei.

Sem se negar a recorribilidade do acto de confirmação por vícios próprios que tenha, a verdade é que um interessado em impugnar um acto de promoção deve erigir como objecto do recurso não o acto de aprovação (confirmação) mas sim o acto aprovado e depois de aprovado, pois só então satisfaz os requisitos do artigo 25.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

Se pretende impugnar apenas a sua não inclusão nas listas de oficiais a promover então deve ter em conta o disposto no artigo 28.º, n.º 4, da lei que se vem citando, que taxa o acto de exclusão como logo definitivo e executório.

Como interpreto a petição, o recorrente pretende impugnar a promoção do capitão-de-mar-e-guerra Sarmento Gouveia em especial, imputando o acto no entanto ao CSDN.

Porém, o acto deste Conselho (mera aprovação) não contém o conteúdo dispositivo que o recorrente pretende impugnar. O acto com tal conteúdo é o do CCEM.

Ora, se ele pretende impugnar o acto que definiu a situação jurídica do capitão-de-mar-e-guerra Sarmento Gouveia e essa foi a deliberação do CCEM era esta autoridade e não o CSDN que deveria figurar como autoridade recorrida.

Nesta perspectiva também entendo verificar-se a situação de ilegitimidade passiva invocada pela autoridade recorrida, o que condizirá à rejeição do presente recurso (artigo 57.º, § 4.º, do Regulamento do STA).

Mas também se poderá entender que a relação processual se encontra perfeitamente estabelecida já que o objecto do recurso existe e o seu autor foi bem demandado já que tal até recorrível pode ser por vícios próprios, pelo que toda a questão se tenha de equacionar em sede de perfeição da petição inicial, que não conteria alegação de vícios de modo solvente e por isso seria de indeferir liminarmente ou objecto de convite de correcção, ou então tudo se apresenta como de sucesso ou insucesso do pedido, a final» (fls. 54 a 56).

«Assente por julgamento, a existência jurídica e material do acto impugnado, de promoção de dois oficiais cuja ilegalidade o recorrente argúi de ilegal e lesiva da sua 'situação jurídico-funcional estatutária' de militar, importará, a meu ver, considerar, aliás na linha doutrinal seguida no douto acórdão de fls. 88 e 59, que mereceu acolhimento em caso similar, também no Acórdão de 28 de Setembro de 1989, recurso n.º 26 164, que o acto recorrido efectivamente não contém nem podia conter qualquer apreciação e decisão de não promoção do recorrente.

Sendo assim e como se salientou nos pareceres de fls. 54 e 85 v.º, verifica-se uma situação de ilegitimidade passiva e activa, que conduz à rejeição do presente recurso (fl. 159).

Comecemos, pois, por analisar a questão da legitimidade passiva.

E é fácil verificar que se a questão poderia ter alguma pertinência antes de objecto do recurso ter sido definitivamente fixado pelo acórdão do pleno da Secção, perdeu agora toda a razão de ser. Na verdade, a excepção ora equacionada, tendo como fundamento o entendimento de que o recurso tinha por objecto o acto que preteriu o recorrente

na sua promoção e na perspectiva de que esse acto só podia ter sido cometido pelo CCEM e não pelo órgão contra quem foi interposto o recurso: o CSDN.

Sabido, porém, que a legitimidade passiva para o recurso contencioso de anulação se afere pela autoria material do acto objecto do recurso, a questão está, agora, naturalmente simplificada, porque ninguém põe em dúvida, nos autos, que foi o CSDN que cometeu o acto objecto do recurso, ou seja, o acto que «confirmou» as promoções dos recorridos particulares.

Não procede, pois, a aludida excepção de ilegitimidade passiva.

Quanto à ilegitimidade activa, a solução da questão carece de outros desenvolvimentos.

Como se prescreve no artigo 46.º, n.º 1, do Regulamento do STA — Decreto Regulamentar n.º 41 234, de 20 de Agosto de 1957 —, a legitimidade deriva do interesse directo, pessoal e legítimo do recorrente na anulação do acto.

O ponto nodal, no caso, situa-se na constatação da existência do interesse directo do recorrente na anulação da resolução do CSDN, o que, como é jurisprudência pacífica, se consegue averiguando, pelos termos em que a petição e a pretensão são formuladas, se da anulação do acto advirá como consequência *directa* qualquer utilidade ou vantagem para o recorrente, independentemente de ficar ou não eliminada a causa da lesão que necessariamente motiva o recurso.

Para tanto há que analisar os termos em que o pedido e a pretensão que o recorrente quer ver satisfeita foram formulados, interpretar o texto do acto (actos) impugnado e o quadro legal em que foi tomado.

Como imediatamente resulta da leitura da petição, o recorrente pede a anulação da resolução recorrida e pretende com isso a anulação de um acto prévio que o preteriu na sua promoção a contra-almirante. O interesse que o recorrente pretende ver satisfeito é o da anulação daquele acto de preterição na promoção, porquanto enquanto esse acto subsistir na ordem jurídica o recorrente não poderá obter o reconhecimento do direito que julga ter de ser promovido àquele posto.

A questão está agora limitada a averiguar se com a anulação do acto que «confirmou» a promoção dos recorridos particulares resulta qualquer utilidade ou vantagem imediata para obtenção daquele desiderato.

Passa isso, como se disse, pela interpretação do sentido e conteúdo jurídico da resolução impugnada, no quadro legal em que se insere.

O acto recorrido tem o seguinte texto:

«Capitão-de-mar-e-guerra Engrácio Lopes Cavalheiro, no quadro, promovido ao posto de contra-almirante, conforme deliberação definitiva do CCEM, em 15 de Abril de 1987, confirmada pelo CSDN, em 5 de Maio de 1987, nos termos do n.º 2 do artigo 28.º da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro e do n.º 2 da alínea *d*) do artigo 169.º do EOA, a contar de 15 de Abril de 1987, data da deliberação do CCEM, nos termos da alínea *f*) do n.º 1 do artigo 51.º da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, e observado o estabelecido na alínea *e*) do n.º 2 do artigo 47.º da mesma lei, ocupando a vacatura resultante de em 13 de Fevereiro de 1987 ter passado à situação de adido ao quadro em comissão normal o contra-almirante José Manuel Correia Mendes Rebelo.

Capitão-de-mar-e-guerra José Augusto de Morais Sarmento Gouveia, no quadro, promovido ao posto de contra-almirante, conforme

deliberação definitiva do CCEM, em 15 de Abril de 1987, confirmada pelo CSDN, em 5 de Maio de 1987, nos termos do n.º 2 do artigo 28.º da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro e do n.º 2 da alínea *d*) do artigo 169.º do EOA, a contar de 15 de Abril de 1987, data da deliberação do CCEM, nos termos da alínea *f*) do n.º 1 do artigo 51.º da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, e observado o estabelecido na alínea *e*) do n.º 2 do artigo 47.º da mesma lei, ocupando a vacatura resultante de em 14 de Abril de 1987 ter passado à situação de adido ao quadro em comissão normal o contra-almirante José Miguel Gomes de Sousa Ceregeiro.»

Ora, pela simples leitura da deliberação pode concluir-se, com a necessária segurança, que nela se não contém qualquer declaração de vontade explícita ou implícita a que, minimamente, se possa referenciar a preterição de promoção do recorrente ao posto de contra-almirante.

Com efeito, como claramente se vê, o CSDN apenas declarou a vontade funcional, no caso, do «Estado» e não instituição militar, como adiante melhor se verá, de conceder o seu *nihil obstat*, no plano dos interesses públicos cuja protecção e defesa a lei lhe confia.

É este o sentido que, imediatamente, emerge das fórmulas verbais utilizadas na externação do acto: confirmar promoções anteriormente decididas pelo CCEM.

Nada, pois, do teor textual das publicações em causa autoriza a interpretação do recorrente de que o CCEM se limitou a fazer «propostas» de promoção.

E, o que logo se evidencia pela simples interpretação literal do texto publicado, afigura-se de todo incontestável, face à interpretação das normas da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA) definidoras das atribuições e competências do CSDN e do CCEM, em matéria de promoções, excluída que está, por disso não existir o menor indício, qualquer possibilidade de imputação ao referido Conselho de, com a deliberação impugnada, ter usurpado poderes de qualquer outro órgão.

Vejamos, assim, o que dizem as referidas normas.

O artigo 28.º, n.º 2, da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, dispõe do seguinte modo:

«As promoções a oficial general e de oficiais generais de qualquer dos ramos das Forças Armadas efectuam-se, ouvido o conselho superior do respectivo ramo, mediante *deliberação definitiva do CCEM, que carecerá, para se tornar executória, de confirmação do CSDN*» (itálico nosso).

O artigo 47.º, n.º 2, alínea *e*), prescreve:

«No exercício das suas funções administrativas, compete ao CSDN:

Confirmar as promoções a oficial general e de oficiais generais, decididas pelo CCEM» (itálico nosso).

E o artigo 51.º, n.º 1, alínea *f*), estabelece:

«Compete ao CCEM deliberar sobre a promoção a oficial general e de oficiais generais, *sujeita a confirmação do Conselho Superior de Defesa Nacional*» (itálico nosso).

Ora, a interpretação destas normas não deixa dúvida sobre a intenção legislativa de atribuir exclusivamente ao CCEM a última, final e decisiva palavra sobre as promoções a oficial general, no plano técnico-funcional-estatutário.

Não tem outro sentido falar-se, no texto da lei, expressamente, em deliberação definitiva, mas não executória e em confirmação e não aprovação ou homologação, sabido como estas expressões têm sentidos técnico-jurídicos precisos e que foi com esses sentidos que o legislador os usou como, de toda a evidência, resulta dos trabalhos preparatórios da mesma lei, nomeadamente, do discurso de abertura do debate na generalidade da proposta de lei respectiva, in *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 134, de 8 de Outubro de 1982, pp. 5626 e segs., e Diogo Freitas do Amaral, em *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, Coimbra 1983, pp. 313 e segs.

Mas, como se advertiu, o carácter de definitividade que a lei fixa à deliberação do CCEM só se verifica na decisão de promoção a oficial general, na vertente técnico-funcional-estatutária.

Explicar-se-á, melhor, esta afirmação.

É que, como decorre de toda economia da mesma lei e de algumas disposições em particular, a promoção a oficial general não pode ser apenas decidida nesse plano, mas também num plano político-administrativo mais vasto, decisão esta que compete ao CSDN.

Com efeito, a lei diz, muito claramente, que as promoções até ao posto de coronel ou capitão-de-mar-e-guerra efectuam-se exclusivamente no âmbito da instituição militar, mas que as promoções a oficial general já carecem de confirmação do CSDN (artigo 28.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 29/82).

Ora, isto, manifestamente, quer dizer que as promoções a oficial general, para além de resultarem de uma apreciação de factores ou qualidades exclusivamente militares, feita por órgão exclusivamente militar, só podem desprender a correspondente eficácia depois de apreciação, feita por outro órgão não militar, da inexistência de factores, qualidades ou circunstâncias de natureza político-administrativa que não obstem à libertação dos efeitos próprios do acto de promoção já praticado.

O CSDN não é, contrariamente ao CCEM, um órgão da instituição militar — entendida esta como a componente militar da defesa nacional — , ainda que ambos sejam órgãos de Estado directamente responsáveis pela defesa nacional e pelas Forças Armadas.

É o que flui, sem dúvida, do disposto no artigo 37.º, n.ºs 1 e 2, da referida lei (cf., também, os citados trabalhos preparatórios da LDNFA.)

Na verdade, no já referido discurso de abertura do debate da proposta de lei, na generalidade, a propósito da «promoções a oficial general» disse-se:

«[. . .] tem havido quem defenda deverem estas promoções ser todas da competência exclusiva do CCEM, sem qualquer intervenção do poder político, nem mesmo na modalidade atenuada que consta da proposta, isto é, com sujeição a confirmação pelo CSDN. Na generalidade dos países europeus, as promoções a oficial general são da competência do Conselho de Ministros; segundo a nossa Constituição compete ao Governo praticar todos os actos respeitantes aos funcionários e agentes do Estado, excepto se a lei atribuir essa competência a outras entidades; não parece excessivo, pois, que em número restrito de promoções com inegável componente política, seja apreciado pelo poder político, aliás apenas em termos de confirmação e num órgão onde estão presentes os chefes militares. Mas quem decidirá sobre as promoções será o CCEM, nem o Governo nem o CSDN poderão promover seja quem for ou propor a promoção de quem quer que seja. Fica, pois, afastado o sistema de politização das promoções: [. . .]»

Ora, estas ideias aparecem, no essencial, consagradas no texto da lei, como se viu.

Em suma, as promoções a oficial general, de acordo com o direito positivo vigente, só se tornam executórias por via da conjugação de duas manifestações de vontade funcional definitivas distintas que se motivam em razões e prosseguem a realização de interesses públicos diversos, emitidas por órgãos, também, distintos, que não têm entre si qualquer relação hierárquica, de superintendência ou de controlo.

O CSDN e o CCEM são, pelo menos em tempo de paz, órgãos rigorosamente independentes, pelo que não dispondo a lei, expressamente, em contrário, não tem sentido falar-se de poderes tutelares de um em relação ao outro, já em relação às pessoas, já em relação aos actos.

A «confirmação» de que falam os artigos 28.º, n.º 2, e 47.º, n.º 2, alínea *e*), da LDNFA não corresponde aos tipos legais de actos de autorização, de aprovação, de homologação ou de confirmação, como habitualmente a jurisprudência e a doutrina os constroem.

Não se trata, na verdade, no esquema legal, de uma declaração de vontade funcional sobreposta no plano em que a primeira decisão foi tomada — ou seja, no plano técnico-funcional-estatutário — mas de uma deliberação, totalmente nova, que toma como pressuposto vinculado o acto definitivo anterior de promoção cometido pelo CCEM e, discricionariamente, elege os restantes pressupostos de conveniência e oportunidade, em consideração dos interesses político-administrativos cuja defesa e protecção são a causa de poder atribuído ao CSDN para conceder ou não conceder o seu *nihil obstat* às promoções de oficiais generais decididas, definitivamente, em consideração de factores puramente militares, pelo órgão supremo da instituição militar.

Deste modo, o acto de «confirmação» emitido pelo CSDN de acto de promoção a oficial general cometido pelo CCEM, mesmo que se entenda tratar-se de simples acto integrativo, tem, em tese, todos os atributos do acto administrativo definitivo e executório, podendo ser contenciosamente impugnado, sem quaisquer restrições, a partir da publicação da respectiva resolução — cf., artigo 47.º, n.º 3, da LDNFA —, como o podem ser quaisquer actos administrativos definitivos e executórios.

Por sua vez, o acto de promoção deliberado pelo CCEM, ganhando, nos termos expressos da lei, «executoriedade» a partir da publicação do acto de «confirmação» do CSDN pode ser também, contenciosamente impugnado, nos termos gerais.

Mas, pelo que ficou dito, logo se vé que a «resolução confirmativa» produzida pelo CSDN não pode produzir quaisquer efeitos jurídicos incidentes sobre a situação jurídica funcional-estatutária dos militares promovidos pelo CCEM, já que, nesse plano, só este Conselho detém poder e poder exclusivo.

Sendo assim, será materialmente impossível que uma resolução desse tipo possa produzir quaisquer efeitos jurídicos que afectem direitos ou interesses juridicamente protegidos de outros militares que não sejam os próprios oficiais promovidos, pois só em relação a estes o Conselho pode materialmente referir qualquer juízo obstativo, em consideração de razões político-administrativas, ao desempenho do alto posto a que foram promovidos pela suprema instância militar nessa matéria.

Nesta moldura será inelutável concluir que da anulação da resolução impugnada não poderá advir qualquer utilidade ou vantagem para o recorrente face à pretensão que o recorrente deduz que consiste em ver anulado o acto que o preteriu na sua promoção a contra-almirante. Com efeito, a resolução impugnada, como se demonstrou, nenhuma ligação pode ter com aquele outro acto que só poderá ter sido cometido pelo CCEM.

Procede, assim, a excepção de ilegitimidade activa deduzida pelo digno procurador-geral-adjunto.

Por tudo o exposto, e ficando prejudicado o conhecimento de quaisquer outras questões, por ilegitimidade, nos termos do disposto no artigo 57.º, § 4.º, do Regulamento deste Supremo Tribunal, rejeitam o recurso.

Custas pelo recorrente, com taxa de justiça de 20 000$ e procuradoria de 10 000$.

Lisboa, 2 de Fevereiro de 1993. — *Dimas de Lacerda* (relator) — *Artur Maurício* — *Costa Aires.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 2 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Recurso de revisão. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (Secção de Contencioso Administrativo). Fundamentos da revisão (documento novo).

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O recurso de revisão é um recurso extraordinário, para impugnação de decisões jurisdicionais já transitadas em julgado, em que o valor da certeza cede ao valor da justiça, sendo que, no caso de acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo (Secção de Contencioso Administrativo), o regime decorre dos artigos 100.º e seguintes do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo.

2 — Tratando-se de revisão por nova prova documental, têm de funcionar os requisitos exigidos no n.º 2 do citado artigo 100.º

3 — Se o recorrente teve intervenção no processo de recurso contencioso em que foi proferido o acórdão revidendo, e nele foi parte vencida, como recorrido particular, apenas «não apresentou alegações» e manteve-se «alheio ao processo», como ele próprio reconhece, nada impedia que utilizasse o documento superveniente no decurso da causa (acresce que, consistindo o tal documento numa caução bancária que o próprio recorrente prestou, não funciona a seu favor a invocação de só supervenientemente ter tido conhecimento dessa caução, pois, como facto pessoal, ele sabia, desde a origem, que a havia prestado e as condições em que funcionaria).

Recurso n.º 27 346-B, em que são recorrente Flávio Augusto Amorim de Freitas e recorrido Lage & Lage, L.da Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Flávio Augusto Amorim de Freitas, com os sinais identificadores dos autos, veio requerer ou «interpor recurso extraordinário de revisão de sentença», peticionando que tem «fundamento e está em tempo para este recurso, nos termos dos artigos 771.º, alínea *c*), e 772.º do Código de Processo Civil (CPC).

Para tanto, invocou, no essencial, que:

a) Por Acórdão de 3 de Dezembro de 1991, proferido nos autos principais com o n.º 27 346, foi concedido provimento ao recurso contencioso interposto por Lage & Lage, L.da, e anulado um despacho do Ministro do Comércio e Turismo, publicado no *Diário da República,* n.º 101, 2.ª série, de 3 de Maio de 1989, por via do qual «o recorrente obteve a declaração de utilidade pública para a expropriação de um direito ao arrendamento que incide sobre a cave e parte do rés-do-chão do imóvel onde se encontra instalada a Estalagem Santiago na Rua do Olival, em Chaves», sendo que nesse processo o ora recorrente e requerente «não apresentou alegações por se conformar com a posição que sempre reputou justa e válida do Ministério recorrido», mantendo-se «alheio ao processo» e «não tendo sido sequer notificado do douto acórdão final de que só nesta data teve conhecimento»;

b) O fundamento em que «se alicerçou o aliás douto acórdão foi tomado precisamente no sentido contrário à realidade existente», pois ele «traduzia-se na inexistência de caução bancária válida prestada pelo expropriante» [artigos 12.º, n.os 1, alínea *e*), e 4, e 16.º, n.º 3, do Código das Expropriações então vigente, e artigo 12.º, n.º 2, alínea *l*), do Código actual], mas acontece que «a falta desse requisito não se verificava», na medida em que a caução «foi prestada em 15 de Junho de 1988 e tem-se mantido em vigor sem interrupção até esta data».

c) Pelo «documento que o banco caucionante lhe forneceu e ora apresenta como fundamento deste recurso», vê-se que» a caução mantinha-se, mantém-se e continuara manter-se por se renovar automaticamente até ordem em contrário», o que «prova cabalmente que está preenchido o requisito de legalidade da declaração de expropriação impugnada, previsto nos artigos 12.º e 16.º citados».

d) «Não tinha em seu poder nem aliás dele podia ter feito uso do documento comprovativo da caução» e só o pôde obter «no passado dia 11 do corrente mês de Novembro» (1992), sendo que «aguardou o resultado do recurso, naturalmente demorado e só há poucos dias teve conhecimento do douto acórdão proferido».

Juntou uma declaração do Banco Pinto e Sotto Mayor, datada de 11 de Novembro de 1992, comprovativa do alegado pelo recorrente e dizendo-se nela que a caução «se mantém em vigor e sem prazo de validade».

2 — No seu visto, o Ministério Público pronunciou-se no sentido de que «o pedido de revisão deve ser indeferido, porquanto o documento de fl. 4, que constitui fundamento do recurso, poderia ter sido apresentado na pendência do recurso contencioso em que foi proferida a decisão a rever, no uso dos direitos processuais que o ora requerente detinha como interessado no processo».

3 — Vêm agora os autos à conferência, como dispõe o artigo 101.º, § 3.º, do Regulamento deste STA, sem vistos.

Não oferece dúvidas que o quadro traçado nos autos é o de um recurso de revisão, que é um recurso extraordinário, para impugnação de decisões jurisdicionais já transitadas em julgado, em que o valor da certeza cede ao valor da justiça, sendo que, no caso de acórdãos deste STA, o regime decorre dos artigos 100.º e segs. do Regulamento do citado Tribunal e não da lei processual civil, como quer fazer crer o recorrente.

É função do recurso de revisão, como recurso de reparação, que uma decisão já firmada na ordem jurídica seja substituída por outra, sem a verificação da anomalia que motivou a impugnação. É, pois, suposto na revisão a «existência de uma anomalia que, pela sua gravidade e repercussão, aconselha a subordinação da certeza na criação das situações jurídicas à justiça, que deve imperar nas relações sociais» (Santos Silveira, *Impugnação das Decisões em Processo Civil*, 1970, p. 451, e acrescentando: «Em suma, a revisão encontra a sua razão de ser na injustiça da decisão, por se verificarem vícios extremamente graves e com consequências que exige reparação, a despeito da protecção do caso julgado» — p. 452).

Ora, um dos fundamentos do recurso de revisão — e só ele aqui interessa — é o da apresentação de «documento novo que o interessado não pudesse ter nem dele tivesse conhecimento ao tempo em que foi tomada a decisão e por si só seja suficiente para destruir a prova em que ela se fundou» (artigo 100.º, n.º 2), um dos tais «vícios extremamente graves» a exigir reparação.

Trata-se, portanto, de revisão por nova prova documental, na hipótese em que o vencido na causa obtenha, após o trânsito em julgado da decisão que lhe foi desfavorável, documento que, por si só, seja suficiente para modificação, a seu favor, do que se julgou anteriormente («A injustiça da decisão, por desconhecimento desse documento na demanda, é flagrante, exige, incontestavelmente, reparação» — Santos Silveira, *loc. cit.*, p. 463).

Mas, têm de funcionar, à luz daquele preceito legal, *dois requisitos* relativamente à formação do material probatório:

A superveniência do documento tem de resultar da «circunstância de a parte vencida na demanda não ter tido dele conhecimento ou do facto de não ter podido fazer uso dele no decurso da causa de que promanou a decisão revidenda « (linguagem de Santos Silveira).

O documento «só fundamentará a revisão, quando, por si só, seja suficiente para alterar o julgado no sentido mais favorável ao recorrente». Talqualmente se expressa o mesmo autor.

Só que, e desde logo, não se verifica, *in casu,* aquele primeiro requisito.

Com efeito, o recorrente teve intervenção no processo do recurso contencioso em que foi proferido o Acórdão que identifica de 3 de Dezembro de 1991, e nele foi parte vencida, apenas «não apresentou alegações» e manteve-se «alheio ao processo», como ele próprio reconhece. Por esta banda nada impedia, portanto, que utilizasse o documento superveniente no decurso da causa.

E, por outro lado, o conhecimento desse documento não pode ser nunca de data recente, pelo recorrente, pelo simples facto de que, tratando-se de caução bancária que ele próprio prestou, não

funciona a seu favor a invocação de só supervenientemente ter tido conhecimento dessa caução. Como facto pessoal, o recorrente sabia, desde a origem da caução, que a havia prestado e as condições em que ela funcionaria.

Daqui resulta que o documento em causa, agora exibido pelo recorrente, não é, nos termos e para os efeitos do n.º 2 do artigo 100.º, um documento novo que o recorrente não pudesse ter nem dele tivesse conhecimento ao tempo em que foi proferido o aresto que lhe foi desfavorável. Pelo contrário, sendo uma caução bancária que ele próprio prestou, é um documento que poderia ter desde a sua origem e de que sempre teve conhecimento, como facto pessoal.

Se o recorrente, no processo de recurso contencioso, tomou a posição cómoda de se conformar com a atitude que nesse processo foi adoptada pelo ministro recorrido, não pode deixar de ter de suportar as consequências negativas de tal posição.

Com o que, e em suma, não tem base legal o fundamento invocado pelo recorrente para a revisão do Acórdão de 3 de Dezembro de 1991, não podendo prosseguir o pedido de revisão por ele formulado.

4 — Termos em que, sob invocação dos artigos 205.º e 206.º da Constituição, acordam em não dar seguimento ao pedido de revisão (§ 3.º do artigo 101.º do citado Regulamento).

Custas a cargo do recorrente, com a taxa de justiça e a procuradoria que se fixam, respectivamente, em 8000$ e 4000$.

Lisboa, 2 de Fevereiro de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *Francisco Ferreira de Almeida — João Vaz Rebordão.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 2 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Concurso de acesso. Avaliação curricular. Entrevista. Experiência profissional. Habilitações literárias. Fundamentação.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 498/88 não obsta a que se atribua à entrevista coeficiente de ponderação idêntico ao da avaliação curricular.

2 — A circunstância de dever ser contado o tempo de serviço em que um concorrente esteve requisitado fora da Direcção-Geral no âmbito da qual é aberto o concurso não impede que o júri, na classificação do factor experiência profissional, atenda ao tempo de serviço efectivamente prestado na referida Direcção-Geral.

3 — Não é equiparável a curso de pós-graduação a nomeação como assistente de um instituto universitário, nem como tal devem ser considerados um estágio no estrangeiro e um curso, ministrado em 18 dias, de formação complementar pedagógica dirigido a professores.

4 — Não está fundamentada a deliberação de classificação de uma entrevista que se limita a mencionar a pontuação atribuída.

Recurso n.º 29 377, em que são recorrente António Pinto Serra e recorrido o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Artur Maurício.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

António Pinto Serra, como os sinais dos autos, recorre do despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, de 6 de Fevereiro de 1991, adiante melhor identificado, que negou provimento ao recurso hierárquico interposto do despacho de homologação da lista de classificação final do concurso para os lugares de reverificador da carreira técnica superior do quadro do pessoal da Direcção-Geral das Alfândegas (DGA), pedindo a sua anulação por vícios de forma e de violação de lei.

Na sua resposta, a autoridade recorrida sustenta a legalidade do despacho impugnado.

Citados para contestar os particulares Arnaldo Estevão Gomes Pais, Armando Joaquim Costa Martins, Nelson Augusto de Freitas Aires, Albertino Branco Pires, Fernando de Jesus Baptista, Isaura Passinhas Rufino Gonçalves, José Alfredo Loureiro Baptista, Manuel Fernandes Largo, Abílio Farinha Tavares, Mário Francisco dos Santos, António do Patrocínio Ferreira Lopes, Artur Martins, Joaquim José Campilho de Carvalho Marques, José dos Anjos Russo, Manuel Faustino Rodrigues, António Martins Ribeiro, Adérito António Cepeda, Adelino Antunes Serra, Paulo da Silva Carreira, João Pereira Mendes, António Tiago Valente Ricardo, António Martins da Silva, Carlos Mendes Antunes, Rufino Perfeito Martins Tavares, António Acílio Quelhas Antunes Azevedo, Manuel Alberto Sampaio Fernandes, Pracashandra Jaiantilal, Manuel Afonso Pires, Mário Marques da Silva Branco, Bártolo José Martins, Agostinho Pedro de Sousa Melo Newparth da Sequeira Barbosa Sotomaior, João Pereira Afonso de Carvalho, José Antunes Gata, Avelino Maria do Rosário, António Francisco Lourenço Escudeiro e Francisco Henriques dos Santos, nada disseram.

Nas suas alegações, o recorrente formulou as seguintes conclusões:

1 — Vício de forma:

O despacho ora em recurso assenta na informação n.º 38/91, peca por omissão de pronúncia sobre os pontos alegados pelo recorrente no seu requerimento de recurso, não se mostra devidamente fundamentado e afronta a própria lei na medida em que valoriza a entrevista a par de outros métodos de selecção e não conta o seu tempo de serviço em que esteve requisitado como assistente.

Violados os artigos 268.º da Constituição da República (CRP), 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, 2.º do Decreto-Lei n.º 39 655, de 17 de Maio de 1954, n.º 2 do artigo 50.º da CRP e 26.º, n.os 1, 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 498/77, de 30 de Dezembro.

2 — Não se mostram juntos pela autoridade recorrida os *curricula* dos candidatos de modo a habilitar esse venerando Tribunal a uma melhor apreciação.

Além disso, a própria resposta da autoridade recorrida, pronunciando-se extradespacho sobre novos fundamentos de indeferimento,

que aliás aceita como deficientes, envolve falta de colaboração com a Justiça, de cuja obrigação os governantes não estão isentos.

Violado o n.º 3 do artigo 205.º da CRP.

3 — Vício de forma ainda quando se reúnem numa acta só reuniões de várias datas sem se referirem as presenças nas mesmas verificadas e com a agravante de uma das folhas da fotocópia se encontrar assinada apenas por um dos membros do júri (actas n.os 8-9, fls. 28, 29 e 30 dos autos).

4 — Menos respeito para com esse venerando Tribunal da parte da entidade recorrida, apreensível através do laconismo da resposta e da sugestão emergente: «Vejam bem que lá está tudo [. . .]». Noutros termos mas com este sentido.

5 — As classificações teriam de ser fundamentadas e não foram. De resto, a grelha só chegou ao conhecimento do recorrente para efeitos de recurso.

Violado o n.º 1 do artigo 32.º e a alínea *c*) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 498/88.

6 — Violação de lei:

Como já se referiu, a acta n.º 8 a fl. 29 dos autos cobre duas reuniões e não tem presença numa delas; além disso, está assinada na última folha apenas por um membro do júri.

Violado na sua substancialidade o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 498/77.

7 — À entrevista foi-lhe retirado pelo júri o carácter complementar atribuído pela lei; apesar de na acta n.º 8/90 (fl. 28) ter decidido que ela completaria a avaliação curricular.

Violados frontalmente os n.os 1, 2 e 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 498/88.

Por outro lado, cabendo à entrevista uma pontuação de 0 a 20, necessário é que a pontuação atribuída seja fundamentada sob pena de se atentar contra a alínea *d*) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 498/88. Veja-se Acórdão deste Supremo Tribunal de 5 de Abril de 1990 (*Acórdãos Doutrinais,* n.º 349, p. 69), que produziu jurisprudência contra o subjectivismo da entrevista.

8 — A flagrante contradição entre a realidade da formação, qualificação e experiência profissionais [assistente do Instituto Universitário do Beira Interior (IUBI)], curso de Capacitação Pedagógica, estágios em França, etc., reconhecidas e aprovadas pela própria DGA, que lhe confiou a implantação e depois a chefia da Delegação Aduaneira da Covilhã) e a classificação atribuída pelo júri muito especialmente na entrevista (9) justificam plenamente o afastamento de insindicabilidade das decisões daquele (Acórdão desse venerando Tribunal de 5 de Maio de 1988, *Acórdãos Doutrinais,* n.º 329, p. 583).

9 — Os cursos e estágios que tirou e sobretudo a sua nomeação como assistente justificam, no próprio critério do júri (fl. 29), que sejam atribuídos ao recorrente 19 pontos e não 18.

Pelo que violados se mostram os artigos 13.º da CRP e 5.º do Decreto-Lei n.º 498/88.

10 — O júri omitiu na contagem do tempo de serviço o tempo passado na situação de requisitado. Se assim não tivesse sido decidido, o recorrente teria direito à pontuação de 18 pontos em experiência profissional: 8 pontos relativos ao serviço de 4 anos na categoria, mais 10 pontos pelos 19 anos de serviço à data do concurso (fl. 29, actas n.os 8-9, 2.3).

Com violação dos artigos 2.º do Decreto-Lei n.º 39 655, de 15 de Maio de 1954, 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 146/75, de 21 de Março e n.º 2 do artigo 50.º da CRP foi pontuado apenas com 16 valores.

11 — Decidindo como decidiu o douto despacho, além das disposições legais citadas, violou o artigo 266.º da lei fundamental que impõe à Administração o dever de guardiã da justiça e imparcialidade.

11 — Decidindo como decidiu o douto despacho, além das disposições legais citadas, violou o artigo 266.º da lei fundamental que impõe à Administração o dever de guardiã da justiça e imparcialidade.

Em contra-alegações, a autoridade recorrida mantém a legalidade do seu despacho, rebatendo, ponto por ponto, as alegações do recorrente.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público, em douto e desenvolvido parecer, sustenta que o recurso não merece provimento.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

Está provado:

A) Por despacho do director-geral das Alfândegas, de 15 de Junho de 1990, foi autorizada a abertura de concurso interno de acesso para provimento de lugares de reverificador da carreira técnica superior aduaneira do quadro de pessoal daquela Direcção-Geral.

B) Em *Diário da República,* 2.ª série, de 30 de Julho de 1990, foi publicado o aviso de abertura do referido concurso, cujo conteúdo se dá por reproduzido, dele constando, designadamente, que os candidatos seriam seleccionados «mediante avaliação curricular e entrevista».

C) Ao mesmo concurso candidatou-se e foi admitido o recorrente.

D) A fl. do processo instrutor consta uma acta (n.º 8/90) referente a três reuniões do júri daquele concurso, a primeira de 4 de Outubro de 1990, respeitante às operações de admissão e exclusão, a segunda, de 15 de Novembro de 1990, em que foi aprovada a fórmula para classificação final dos candidatos e a terceira reportada à atribuição das classificações dos mesmos candidatos.

E) A mencionada acta, cujo conteúdo se dá por reproduzido, tem apostas em todas as suas folhas três assinaturas.

F) No que concerne aos factores de apreciação e à valoração de «Habilitações literárias», «Experiência profissional», «Formação profissional complementar» e «Entrevista», foi deliberado o seguinte:

«2.2 — Habilitações literárias:

Mais de uma licenciatura — 20 pontos;
Uma licenciatura complementada com cursos de pós graduação — 19 pontos;
Uma licenciatura — 18 pontos;
Outras habilitações — 17 pontos.

2.3 — Experiência profissional.

A determinação da experiência profissional será efectuada de harmonia com os seguintes princípios:

Tempo de serviço na categoria:

Até 4 anos — 8 pontos;
Mais de 4 até 8 anos — 9 pontos;
Mais de 8 anos — 10 pontos.

Tempo de serviço na DGA nas actuais carreiras técnicas e técnica superior, ou equiparadas:

Até 4 anos — 6 pontos;
Mais de 4 até 8 anos — 7 pontos;
Mais de 8 até 12 anos — 8 pontos;
Mais de 12 até 16 anos — 9 pontos;
Mais de 16 anos — 10 anos.

A contagem dos referidos tempos de serviço será efectuada em anos completos (1 ano = 365 dias).

2.4 — Formação profissional complementar:

2.4.1 — Cursos frequentados:

Cada curso até uma semana — 4 pontos;
Cada curso de mais de uma semana até um mês — 5 pontos;
Cada curso de mais de um mês — 7 pontos.

2.4.2 — Participações como monitor:

Cada curso até uma semana — 5 pontos;
Cada curso de mais de uma semana até um mês — 6 pontos;
Cada curso de mais de um mês — 7 pontos.

Em caso algum este factor poderá exceder 20 pontos ou ser inferior a 10 pontos.

2.5 — Entrevista:

Este factor será pontuado de 0 a 20 valores, nos termos do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro.»

F) A fórmula para a classificação final era a seguintes:

$$\frac{CF=(1\times CS)+(1\times HL)+(1\times EP)+(1\times FP)+(4\times E)}{8}$$

sendo *CF*=Classificação profissional, *CS*=Classificação de serviço, *HL*=Habilitações profissionais, *EP* = Experiência profissional, *FP*=Formação profissional complementar e *E*=Entrevista.

G) O recorrente apresentou o seu currículo profissional, fazendo juntar 10 documentos que constam do processo instrutor e que aqui se dão por integralmente reproduzidos.

H) Na lista de classificação final do concurso em causa, o recorrente surge ordenado em 37.º lugar, com a pontuação de 13,49, a qual resultou dos seguintes resultados parciais:

Classificação de serviço=17,94; Habilitações literárias=18; Experiência profissional=16; Formação profissional complementar=20; Entrevista=9.

I) Desta classificação interpôs o recorrente recurso hierárquico para o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, nos termos do documento de fls. 19 e segs., que aqui se dá por reproduzido.

J) Sobre o referido recurso foi prestada a informação n.º 38/91, nos seguintes termos:

«Pondo de lado as diversas considerações aduzidas pelo recorrente, algumas de ordem pessoal que, embora respeitáveis, não influem nos dois métodos de selecção, e outras que já foram consideradas e abrangidas na classificação de serviço, afigura-se poder resumir-se a três aspectos relevantes a sua discordância.

Em primeiro, a equiparação do exercício de funções de assistente eventual de um curso superior a curso pós-graduação, depois, a obrigatoriedade da inclusão na experiência profissional do tempo de serviço naquelas funções e, por último, a sobrevalorização da entrevista perante os outros factores de avaliação curricular, contrariamente, na sua opinião, ao disposto na lei.

Mas não tem razão. Para estar habilitado com um curso de pós-graduação, necessário era fazer prova documental de ter frequentado e tido aproveitamento nesses cursos, o que o recorrente não fez. Para avaliação da experiência profissional foi exigido tempo de serviço na DGA e o serviço prestado pelo recorrente, e na categoria indicada, não preenchia tal requisito. Por último, a entrevista não foi valorizada com um factor de correcção superior ao método de avaliação curricular, mas quantitativamente igual, na verdade, à soma dos factores incluídos na avaliação curricular foi atribuído o valor 4, ou seja, o mesmo do método da entrevista.

Portanto e em conformidade com a informação prestada pelo júri o recurso deve ser desatendido.»

K) O despacho recorrido foi exarado sobre a informação transcrita na alínea anterior nos seguintes termos:

«Nos termos e pelos fundamentos das presentes informações nego provimento ao recurso. Notifique-se.»

As conclusões 2.ª e 4.ª das alegações reportam-se à conduta processual da entidade recorrida, considerada desrespeitosa para com o tribunal.

São elas de todo impertinentes à decisão do presente recurso que visa, exclusivamente e como é próprio de um contencioso de anulação, apreciar a legalidade do acto que o recorrente elegeu como objecto da sua impugnação, no âmbito por ele definido — salvo o que é de conhecimento oficioso — através da alegação de vícios imputados àquele acto.

Ora, é evidente que para este fim e com ressalva do que dispõe o artigo 11.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) — que não é o caso — nada importa a invocada conduta da entidade recorrida no presente recurso.

Cabe, então, apreciar os vícios arguidos pelo recorrente, na ordem imposta pelo artigo 57.º da LPTA.

Nas conclusões 1.ª e 7.ª, sustenta o recorrente que a valorização atribuída à entrevista contraria a complementaridade deste método de selecção, que o artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 498/88 consigna.

Da matéria dada como provada verifica-se que o júri decidiu atribuir à entrevista o coeficiente de ponderação 4 e a cada um dos 4 factores de apreciação da avaliação curricular o coeficiente 1.

Ora, o que deste critério resulta é que a valorização conferida à entrevista não é superior à da avaliação curricular, mas apenas igual.

Com efeito, considerado o método de selecção avaliação curricular — pois é com ele, na sua globalidade, que há que comparar as valorizações dos dois métodos — verifica-se, pela adição dos quatro coeficientes de 1 atribuídos aos factores em que se subdivide a avaliação, que esta acabe por ter o coeficiente 4, sendo de salientar que todos esses factores tinham a pontuação máxima de 20.

O artigo 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 498/88 elenca a entrevista profissional a par dos outros métodos de selecção, entre os quais a avaliação curricular.

Apenas o n.º 2 daquele preceito estabelece que a entrevista, tal como o exame psicológico e o exame médico, só pode ser utilizada «conjuntamente» com um ou mais dos métodos referidos alíneas *a*) a *c*) do n.º 1 [a alínea *b*) prevê a avaliação curricular].

Mas esta necessária conjugação do método entrevista com outros significa unicamente que ele não pode ser utilizado como método exclusivo de selecção, e nada mais.

Diferentemente do que sucedia com o Decreto-Lei n.º 44/84 (artigo 31.º, n.ºs 1 e 2), em que a entrevista não surgia enunciada a par da avaliação curricular como método de selecção e era apenas prevista como possível «complemento» das provas de conhecimentos e da avaliação curricular, o Decreto-Lei n.º 498/88 atribui, claramente maior relevância, ao método em causa, não se podendo ver na citada conjugação necessária uma subalternidade imperativa relativamente aos métodos consagrados nas alíneas *a*) a *c*) do n.º 1 do artigo 26.º daquele diploma.

E estando, como se disse, em paridade, a valorização da entrevista e da avaliação curricular não pode ter-se como violado o citado artigo 26.º

Insurge-se o recorrente (conclusão 9.ª) contra o facto de não se ter atribuído a pontuação 19 às suas habilitações literárias, dados os cursos e estágios que tirou e especialmente a sua contratação como assistente do IUBI.

Os cursos que enumera são: curso de Capacitação Pedagógica, estágio na École Superieure de Commerce de Lyon, bolseiro do INIC em Bordéus.

Decidira o júri do concurso classificar com 18 pontos uma licenciatura e com 19 pontos uma licenciatura complementada com cursos de pós-graduação.

Ao recorrente foram atribuídos 18 pontos — não lhe foi, assim, reconhecido qualquer curso de pós-graduação.

E bem, face ao currículo apresentado.

No que concerne à contratação como assistente do IUBI, o recorrente invoca o disposto no artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 132/70, de 30 de Janeiro.

Invocação que surpreende, pois esta norma, no segmento que importa, apenas estabelece que os assistentes são contratados de entre assistentes eventuais com dois anos de serviço considerado satisfatório.

Não se vê aqui qualquer reconhecimento, directo ou sequer equiparado, de curso de pós-graduação.

Quanto ao estágio em Bordéus, também não é mais do que isso mesmo — um mero estágio.

Como resulta do doc. n.º 7, junto com o requerimento de candidatura ao concurso, o referido «curso de Capacitação Pedagógica» é apenas um curso breve, ministrado em 18 dias, de formação complementar pedagógica dirigido a professores e não um curso de pós-graduação.

Improcede, pois, a conclusão 9.ª das alegações.

Nas conclusões 1.ª e 10.ª o recorrente sintetiza o que entende ser a violação dos artigos 2.º do Decreto-Lei n.º 39 655, 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 146/75 e 50.º, n.º 2, da CRP, tudo por no factor «experiência profissional» não lhe ter sido contado o tempo de serviço em que esteve na situação de requisitado fora da DGA.

Na classificação do factor «experiência profissional», o júri do concurso entendeu valorizar o tempo de serviço na DGA, nas actuais carreiras técnica e técnica superior, atribuindo a pontuação nos termos supra referidos em *G*).

Ora, ao pretender que a sua pontuação fosse de 18, correspondente a 8 pontos (por ter mais de 4 anos de serviço na categoria) mais 10 pontos (por mais de 16 anos nas referidas carreiras) o recorrente confunde duas realidades completamente distintas: o seu tempo de serviço e o tempo de serviço que o júri quis valorizar como experiência profissional.

Com efeito, acentuando que o tempo de serviço atendível seria o prestado «na DGA» — como índice de experiência específica, considerando a categoria a prover — o júri não tem que considerar o tempo de serviço que, para todos os outros efeitos legais (antiguidade, aposentação, etc.), se deva contar aos concorrentes.

Trata-se um critério que apenas tem em vista avaliar a experiência dos candidatos, o que naturalmente pressupõe a consideração do concreto-vivido por esses candidatos no âmbito profissional, sempre na perspectiva de se tratar de um concurso para determinada categoria.

Ora, a verdade é que o recorrente esteve afastado largos anos do serviço na DGA, o que, no critério do júri — aliás razoável — não terá contribuído, ou não terá contribuído significativamente, para a experiência profissional do recorrente, no âmbito das tarefas específicas da referida Direcção-Geral.

Não foram, pois, violadas as citadas disposições legais, nenhuma delas impondo, no estrito âmbito da valoração do factor «experiência profissional» em concursos de acesso, o tempo de serviço em que o recorrente esteve requisitado.

Na conclusão 7.ª (segunda parte) sustenta o recorrente que a pontuação atribuída à entrevista não está fundamentada.

E, com efeito assim é, como se passa a demonstrar.

Quando aprovou os critérios de classificação, o júri limitou-se a referir, no que concerne à entrevista o seguinte:

«Este factor será pontuado de 0 a 20 valores, nos termos do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro».

Neste método de selecção, o recorrente obteve a pontuação de 9.

Nada mais — nem critérios usados, nem qualquer razão específica de tal pontuação — se diz na acta respectiva.

Destina-se a entrevista, nos termos do artigo 27.º, n.º 1, alínea *d*), do Decreto-Lei n.º 498/88, a «determinar e avaliar, numa relação interpessoal e de forma objectiva e sistemática, as capacidades e aptidões do candidato por comparação com o perfil de exigências da função».

Por seu turno, dispõe o artigo 9.º, n.º 2, do mesmo decreto-lei, que «das reuniões do júri serão lavradas actas contendo os fundamentos das decisões tomadas».

Como se decidiu no Acórdão de 15 de Janeiro de 1991, processo n.º 24 321, «impunha-se, face ao disposto no artigo 1.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, que a deliberação, reportada a cada candidato, contivesse uma exposição sucinta dos elementos, factores, parâmetros ou critérios, na base dos quais foi atribuída a classificação [. . .]».

Na verdade, a mera referência à pontuação atribuída não permite aos concorrentes o conhecimento das razões que determinaram tal pontuação e, em função desse conhecimento, optar pela melhor defesa dos seus direitos.

E se é lícito afirmar-se um maior grau de exigência em matéria de fundamentação — como se dizia também no citado Acórdão de 15 de Janeiro de 1991 — ele há-de justificar-se onde o funcionamento das regras probatórias, em contencioso de anulação, mais onera os recorrentes — precisamente onde a Administração profere juízos de mérito.

Ora, se nos outros factores de ponderação, no âmbito da avaliação curricular, os critérios adoptados e publicados permitem facilmente o conhecimento das razões justificativas das pontuações atribuídas, já quanto à entrevista uma ausência da explicitação cabal dos elementos acima referidos, retira aos concorrentes qualquer meio de impugnação, que não seja meramente formal, da respectiva deliberação.

É isto o que sucede no caso dos autos, onde é total a falta de explicitação das razões que ditaram o júri a atribuir ao recorrente a pontuação de 9.

Violadas foram, deste modo, as citadas disposições legais, ficando prejudicado o conhecimento dos restantes vícios invocados.

Pelo exposto e em conclusão, acordam em conceder provimento ao recurso e anulam por vício de forma o acto impugnado.

Sem custas.

Lisboa, 2 de Fevereiro de 1993. — *Artur Maurício* (relator) — *Vaz Rebordão — Rui Pinheiro.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 2 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Caixa Geral de Depósitos. Processo disciplinar. Lei aplicável.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O regulamento disciplinar aplicável ao pessoal da Caixa Geral de Depósitos é o Regulamento Disciplinar de 22 de Fevereiro de 1913, o vigente, na altura, para a função pública, pois era o que, de acordo com o Decreto n.º 8162, de 29 de Maio de 1922, o primitivo regulamento da Caixa Geral de Depósito, Crédito e Previdência, era o aplicável, em matéria disciplinar, aos funcionários civis, não obstante os ulteriores e sucessivas alterações do regime equivalente para a função pública.

2 — O artigo 37.º do Regulamento Disciplinar de 1913 é inconstitucional, por violação dos princípios da presunção da inocência do arguido e da proporcionalidade, na parte em que permite a perda total do vencimento do funcionário desligado do serviço.

Recurso n.º 29 972, em que são recorrente o presidente do conselho de administração da Caixa Geral de Depósitos e recorrida Plácida Martins Pereira Borges de Abreu. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

O presidente do conselho de administração (CA) da Caixa Geral de Depósitos (CGD) recorre para este STA da sentença do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, de fls. 122 e segs. dos autos, que anulou, por vício de violação de lei, os seus despachos, de 16 de Novembro de 1988, com o n.º 210.A/88, que puniu a recorrida Plácida Martins Pereira Borges Abreu com a pena disciplinar de demissão, e de 22 de Junho de 1988, que suspendeu esta do exercício e vencimento.

São as seguintes as conclusões da sua alegação de recurso:

«1.º O M.mo Juiz recorrido entendeu na douta sentença recorrida não dever apreciar se as faltas dadas pela ora recorrida foram bem ou mal injustificadas, alegando como motivo que 'o despacho que julgou as faltas injustificadas é objecto doutro recurso'.

2.º Ora, a suspensão do exercício e vencimento, como consta claramente dos autos, foi também consequência das faltas que a entidade patronal, ora recorrente, declarou injustificadas.

3.º Assim, tendo o M.mo Juiz conhecido da questão de saber se a suspensão do exercício e vencimento é ou não legal, mas recusando-se a conhecer da questão de saber se essas faltas são ou não justificadas, estabeleceu na sentença uma decisão em que conheceu do efeito, com expressa afirmação de que não lhe competia conhecer a causa.

4.º Sucede, porém, que a questão se saber se as faltas foram ou não justificadas são também objecto do pedido inicial formulado neste processo [v. conclusão *g*) a fl. 68].

5.º Ora, a circunstância de a questão da justificação ou não justificação das faltas ser também objecto de outro processo, era mais uma razão para que o M.mo Juiz recorrido conhecesse dela, até por que poderia existir litispendência — excepção essa que é de conhecimento oficioso e, por conseguinte, obrigatório para o M.mo Juiz.

6.º E na medida em que o M.mo Juiz recorrido deixou de conhecer de factos que devia conhecer, incorreu na nulidade da sentença prevista na alínea *d*) do artigo 668.º do Código de Processo Civil (CPC).

7.º Por outro lado, na sentença recorrida entende-se que o Regulamento da CGD de 1913, se encontra revogado, regendo-se actualmente os seus empregados pelo Estatuto Disciplinar (ED), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84.

8.º Ora, salvo o devido respeito, nem é esta a jurisprudência dominante do STA nem de facto é este o direito aplicável à hipótese dos autos, visto que o ED dos funcionários públicos de 22 de Fevereiro de 1913, continua a ser aplicável, a despeito do M.mo Juiz recorrido o considerar uma versão obsoleta.

9.ª Sempre, salvo o devido respeito, parece estar a confundir-se aquilo que é obsoleto com o que na realidade corresponde a laxidão dos actuais costumes, especialmente no que diz respeito à forma como os funcionários públicos e administrativos, em número infelizmente cada vez maior, vem encarando os seus deveres de assiduidade ao trabalho. E curiosamente está a transferir-se a laxidão, como situação de facto, em que o País se vai a pouco e pouco afundando, para

a opinião de alguns «teóricos» que passaram a ser defensores do *laxionismo.*

10.º Ao menos, enquanto respeita à CGD o *temido* ED de 1913 continua em vigor. O artigo 279.º do Regulamento da CGD, aprovado pelo Decreto n.º 8162, de 29 de Maio de 1922, determinava que ao pessoal da CGD era aplicável em matéria disciplinar a legislação estabelecida para os funcionários civis, nomeadamente o Decreto de 22 de Novembro de 1913.

11.º Este regime foi mantido como aplicável pelos posteriores diplomas legais que aprovaram ou alteraram a lei orgânica e o regulamento (artigos 36.º, n.os 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 48 953, de 5 de Abril de 1979, 116.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 694/70, Regulamento da Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência (CGDCP), redacção do Decreto-Lei n.º 481/77, de 29 de Outubro).

12.º Assim tem entendido a esmagadora maioria da jurisprudência deste venerando STA, designadamente nos Acórdãos de 18 de Maio de 1978, de 4 de Fevereiro de 1982, de 28 de Abril de 1983, de 5 de Julho de 1985, de 11 de Março de 1986 e de 27 de Novembro de 1986, in *Acórdãos Doutrinais,* n.os 200-201, p. 1025, 250, p. 1189, 259, p. 878, 292, p. 383, 303, p. 385 e 306, p. 847.

13.º Pelo que se deixa exposto e pelo muito que será suprido por este venerando Tribunal, tem necessariamente de se concluir que se torna necessário aplicar a hipótese dos autos o referido estatuto de 1913, sendo por isso ilegal a decisão ora recorrida e com base na qual se entendeu que não podia ser aplicada a perda de vencimentos à empregada da CGD ora recorrida.

14.º Deve assim, por tal motivo, no caso de entender que não deve ser anulada, ser a referida sentença revogada para todos os efeitos legais.

15.º Outra questão:

Considerou a sentença recorrida ter havido por parte da Administração violação de lei competindo a este venerando Tribunal decidir se os factos constantes da actuação integram as disposições disciplinares por que foi punida a recorrida e, assim sendo, verificar-se-á por parte da sentença recorrida, também neste ponto, ou violação de lei ou errada interpretação de lei.

16.º Na verdade, ao tribunal administrativo apenas cabe apreciar a existência das infracções e a sua qualificação jurídica, sendo-lhe vedado apreciar a medida da pena dentro do tipo legal aplicado pela Administração.

17.º O controle é o da legalidade, como foi decidido no Acórdão do tribunal pleno de 26 de Abril de 1986, *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 357, p. 274 e Acórdão do STA de 15 de Novembro de 1979, *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 294, p. 190.

18.º Do acórdão do pleno a que atrás se faz referência tem necessariamente de concluir-se que o tribunal administrativo tem apenas o controle de legalidade e não a apreciação do mérito, não podendo substituir-se a Administração se não no que respeita ao controle da legalidade e não na apreciação do mérito.

19.º É por isso lamentável que, por parte de certas decisões proferidas em 1.ª instância pelos tribunais administrativos, a tendência seja para se substituírem à administração da CGD, na aplicação das sanções e processos disciplinares, o que a acentuar-se determinará que os tribunais administrativos acumulem os defeitos dos tribunais de trabalho, sem reunirem as suas vantagens na aplicação do direito laboral, como seja a realização desse tipo de justiça de equidade, através da realização de acordos pacificadores dos conflitos entre o trabalhador e a entidade patronal.

20.º Por todo o exposto, invocando o douto patrocínio desse venerando Tribunal, deve o presente recurso ser julgado procedente e provado, ou por que deverá ser anulada a sentença recorrida ou por que deverá a mesma ser revogada para todos os devidos e legais efeitos.»

A recorrida também alegou, tendo concluído:

A) Segundo o n.º 2 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 48 953, de 5 de Abril de 1969 — Lei Orgânica da CGD, o seu pessoal continua sujeito ao regime jurídico de funcionalismo público.

O n.º 2 do artigo 36.º do mesmo diploma dispõe que enquanto não houver regulamento interno, o pessoal da Caixa estará sujeito ao Regulamento Disciplinar dos Funcionários Públicos (RDFP), sendo a redacção deste artigo e do Decreto-Lei n.º 461/77, de 7 de Novembro.

O RDFP começou por estar constituído no Decreto de 22 de Fevereiro de 1913 e, mais recentemente, o regime disciplinar destes funcionários passou a constar do do Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho, que aprovou o ED dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, estando actualmente em vigor o ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, onde, no n.º 1 do artigo 1.º consta que o presente Estatuto se aplica aos funcionários e agentes da administração central regional e local, acrescentando o n.º 2 que se excluem do âmbito da aplicação deste diploma os funcionários e agentes que possuam estatuto especial.

Ora, os funcionários da CGD possuem o que se poderá chamar um regime híbrido, pois que estando por um lado sujeitos ao regime jurídico do funcionalismo público, designadamente no que se refere às sanções e regime disciplinar, estão-no também sujeitos às normas regulamentares (Acordo Colectivo de Trabalho dos Bancários (ACTB), aprovado pela *Ordem de Serviço* n.º 8625, da CGD, de 21 de Janeiro de 1983.

B) Com o exposto acima quis-se chamar a atenção para o facto de, no aspecto do regime disciplinar, se encontrar em vigor o ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, e não aquele que o M.mo Juiz *a quo* considera de aversão obsoleta de 22 de Fevereiro de 1913.

C) Estabelece o n.º 1 do artigo 54.º do mencionado Decreto-Lei n.º 24/84 que os funcionários ou agentes podem ser preventivamente suspensos de exercício das suas funções sem perda de vencimento de categoria e até decisão do processo, mas por prazo não superior a 90 dias.

D) Contrariando o que o recorrente vem dizer nas suas doutas alegações, a fl. 73 v.º, o acto administrativo de 29 de Junho de 1988 foi definitivo, uma vez que ainda se mantém.

E) Não tem nada a ver o presente recurso, que se baseia também no auto de abandono de lugar que foi movido à recorrida, com o despacho que o resolveu considerar na situação de faltas injustificadas desde 12 de Junho de 1987, constante de outro recurso já mencionado e não faz sentido que estando na situação de faltas injustificadas desde aquela data só em 16 de Junho de 1988, um ano depois, se tenha lembrado de levantar o mencionado auto de abandono de lugar.

F) Tal auto de abandono de lugar, numa altura em que por documentos a recorrente tinha conhecimento da doença e das operações

da recorrida, não faz qualquer sentido, assim como não faz qualquer sentido toda a encenação que foi feita para entrega de duas cartas, tendo uma mesma sido à porteira do prédio, como se fosse ela que tivesse conhecimento onde a recorrida se encontrava ou até qualquer autoridade para fazer o recebimento.

G) Além de que a recorrente sabia que estava em curso um processo disciplinar onde a recorrida havia constituído mandatário pois que estava na posse da respectiva procuração, sabendo até através das diligências feitas por um seu inspector que a recorrida se encontrava doente e a restabelecer-se de duas operações.

H) Como diz o M.mo Juiz *a quo* e com razão na sua douta sentença «para ser levantado auto de abandono de lugar previa o artigo 36.º do RD de 1913 que era necessário que a autoridade se convencesse que o funcionário quis abandonar o cargo», o que não se poderia de modo algum configurar não só porque a CGD estava de posse de documentação dos serviços sociais comprovativa de internamento da recorrida em hospitais, bem como de posse da carta da mesma de fls. 169 a 172 do processo instrutor (PI), tendo também conhecimento dos atestados médicos comprovativos das operações a que havia sido submetida.

I) Não havia qualquer razão para ser levantado o auto de abandono de lugar mas, se a houvesse, no mínimo teria que ser cumprido o disposto no artigo 72.º do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

Tal não foi feito.

J) Permite-se a recorrida, por nada conseguir elaborar que possa dizer ser tão bem esquematizado e elaborado como o M.mo Juiz *a quo* fez, transcrever a última parte da sentença em que se entende que o despacho n.º 210.A/88, de 16 de Novembro, que puniu a recorrida com pena de demissão, está duplamente inquinado do vício de violação de lei:

«Em primeiro lugar, e como já ficou dito, houve erro de facto quanto aos pressupostos, pois não estavam preenchidos os requisitos legais para ter sido levantado o auto de abandono de lugar ou auto por falta de assiduidade, o que acarreta vício de violação de lei.

Em segundo lugar, porque foi feita errada aplicação da lei aos factos, isto é, os factos eventualmente puníveis — a sê-lo —, deveriam ter sido punidos tendo apoio no actual ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, e não o RDFC, aprovado pelo Decreto de 22 de Fevereiro de 1913.»

L) Incorreu ainda a recorrente nos pressupostos do artigo 456.º, n.os 1 e 2, do CPC, pois que ao longo de todo o processo, designadamente nas alegações finais, conscientemente alterou a verdade dos factos e omitiu factos essenciais para a justa apreciação e decisão do pleito.

Neste STA, o Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP), depois de se pronunciar por uma suspensão da instância do presente recurso até decisão final do recurso n.º 29 662, considerou, não se entendendo tal suspensão, intempestivo o recurso do despacho de 22 de Junho de 1988, questão aliás suscitada pelo MP na 1.ª instância e sobre que o M.mo Juiz *a quo* teria omitido pronúncia.

No mais, a decisão recorrida deveria ser confirmada.

O processo tem os «vistos» dos Ex.mos Juízes adjuntos.

Cumpre decidir.

I) *Matéria de facto:*

A) Por despacho de 3 de Agosto de 1987, foi determinado instaurar inquérito aos factos relatados na informação n.º 140/SMS/87, do chefe da Secção do Pessoal SPE-1, de 17 de Julho de 1987 (fl. 2 do PI).

B) Tal inquérito, como n.º 137/87, foi iniciado em 25 de Setembro de 1987 e concluído em 14 de Outubro de 1987 (fls. 97 a 120).

B) Tal inquérito, com o n.º 137/87, foi iniciado em 25 de Setembro de 1987 e concluído em 14 de Outubro de 1987 (fls. 97 a 120).

C) São deles as seguintes conclusões, com interesse para o presente recurso:

«9.1. Quanto ao absentismo (frisa-se que a recorrida não comparece ao serviço desde 22 de Junho último), a Direcção de Pessoal (DPE) deverá promover no sentido de accionar todos os meios legais para — de forma inequívoca — comprovar se as faltas dadas pela Plácida são na realidade justificáveis, e agir em conformidade;

9.2. Atento que atribuímos muitas das suas atitudes ao abuso de confiança facultada pela hierarquia de serviço onde está colocada, será conveniente transferir a empregada em causa para outro local de trabalho;

9.3. As ameaças que a empregada em causa dirigiu a superior hierárquico e o exercício, por parte dela, de actividades estranhas à Caixa sem a competente autorização superior, são actos confirmativos de ilícitos disciplinares e, por isso, susceptíveis de dar lugar a procedimento disciplinar;

9.4. Será de enviar fotocópia da presente informação à DPE para conhecimento e com vista à execução de que se refere nos n.os 9.1 e 9.2 [. . .]»

D) Sobre tal informação foi lavrado despacho do Conselho Delegado de Pessoal, em 27 de Outubro de 1987, do seguinte teor:

«Instaurado processo disciplinar à empregada Plácida Borges Martins de Abreu, concordando-se com o proposto nos n.os 9.1 e 9.4 (este último apenas para remessa de fotocópia)» (fl. 122 do PI).

E) Tal processo disciplinar foi iniciado em 3 de Março de 1988 (fl. 217).

F) Em 11 de Janeiro de 1988, a ora recorrida constituiu mandatário.

G) Em 11 de Março de 1988, o instrutor do processo disciplinar deduziu uma primeira acusação contra a recorrida, do seguinte teor:

«1.º Em Setembro de 1986, em data próxima do dia 23, a chefe do Sector da Correspondência da DPE deu instruções à arguida no sentido de esta passar, desde então, a tomar a seu cargo o serviço de *telex*.

Perante a ordem dada, a arguida, de forma voluntária e deliberada, recusou-se, terminantemente, a acatar tal ordem e não executar a tarefa que lhe havia sido distribuída.

2.º Em 12 de Maio de 1987, a já citada chefe do sector deu à arguida ordem idêntica à referida no artigo anterior.

Também nesta ocasião a arguida se recusou, voluntária e deliberadamente, a acatar a ordem dada e não executou a aludida tarefa.

3.º Em 6 de Junho de 1987, a arguida, pouco depois das 13 horas e já no seu local de trabalho, dirigiu-se à sempre referida chefe do Sector da Correspondência a quem, em voz alta, ouvida, entre outros, pelos empregados colocados no aludido sector — tal como a arguida — disse, em tom ameaçador: «Andas a ver se me lixas, mas eu também te lixo a ti. Aqui dentro não te faço nada, mas lá fora lixo-te».

4.º Durante o ano de 1987, a arguida não compareceu ao serviço, por alegada doença, de 22 de Junho a 30 desse mês, e em todos os dias dos meses de Julho, Agosto, Setembro, Outubro, Novembro e Dezembro.

5.º A fim de ser verificada a alegada doença, a arguida foi convocada a apresentar-se aos Serviços Médicos da DPR, o que aconteceu em 14 de Julho de 1987 e 18 de Agosto de 1987.

Nesta datas foram-lhe pedidos elementos clínicos que, no entanto, nunca apresentou.

6.º Ainda com o mesmo fim — o de verificar a alegada doença da arguida — foi a mesma submetida, a solicitação da Caixa, a exames clínicos, laboratoriais, radiológicos, e exames especializados de psiquiatria, de psicologia, de neurologia, de neurocirurgia e de cardiologia, alguns deles muito sofisticados, não se tendo, contudo, concluído pela existência de patologia orgânica, física ou mental.

7.º Em 14 de Novembro de 1987 — mantendo-se ausente do serviço por alegada doença, como ficou referido —, a arguida foi vista nos écrans da Rádio Televisão Portuguesa (RTP), no programa 'Concordo, ou talvez não', o qual abordou o tema 'a noite', a ser entrevistada no interior do que parecia ser um bar ou um *pub.*

8.º Com fundamento no anteriormente referido nos artigos 5.º, 6.º e 7.º a ausência da arguida ao serviço, discriminada no também anterior artigo 4.º, foi considerada injustificada.

9.º A prática pela arguida dos factos constantes da acusação — alíneas *b*) e *d*) do n.º 1 da clausula 33.ª do ACTB — traduziu-se no cometimento das correspondentes infracções disciplinares, previstas no artigo 5.º do RD e puníveis com a pena de demissão, constantes do n.º 10 do artigo 6.º do mesmo Regulamento, aprovado por decreto de 22 de Fevereiro de 1913, aplicável à Caixa, *ex vi* do artigo 36.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 48 953, de 5 de Abril de 1969, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 461/77, de 7 de Novembro, agravando sua responsabilidade e acumulação de infracções bem como o facto de já anteriormente, em 31 de Maio de 1985, haver sido chamada à atenção para a necessidade de acatar as instruções dos seus superiores hierárquicos e censurada pelo modo menos correcto como, naquela altura, se dirigiu à sua chefe de secção» (fls. 223 a 226 do PI).

N) A Plácida esteve internada na Casa de Repouso Rainha Santa de 5 de Janeiro a 2 de Fevereiro de 1988 (fl. 89 dos autos).

I) E esteve igualmente internada no Hospital de Jesus de 22 a 27 de Fevereiro de 1988, para ser operada, e de 28 de Março a 2 de Abril de 1988, para ser reoperada (fls. 90 e 91 dos autos).

J) Em Março e Abril de 1988, apresentou nos serviços atestados médicos (docs. de fls. 241 e 242 do PI).

L) Em 9 de Maio de 1988, a recorrida não foi encontrada no lote 3, 1.º, direito, da Urbanização da Quinta Grande, Alfragide, Amadora, onde foi procurada por dois funcionários da CGD para lhe ser entregue ofício n.º 1167, de 14 de Abril de 1988, tendo-lhes sido informado, pela respectiva empregada, que há cerca de dois meses não tinha contactos com a Plácida, mas sabia do seu paradeiro, em virtude de a mesma ter sido operada e nesse momento estaria a repousar em local que desconhecia (fl. 245 do PI).

M) Em 16 de Junho de 1988, foi levantado um auto de abandono de lugar à recorrida (fl. 248 do PI).

N) Em 30 de Junho de 1988, o chefe da secção da DPE, elaborou a informação n.º 77.B/88/SF sobre a situação de faltas injustificadas desde 3 de Maio de 1988 e o auto de abandono de lugar, propondo que fosse enviado à Direcção de Auditoria e Inspecção (DAI), dado a recorrida se encontrar incursa num processo disciplinar (fl. 247 do PI).

O) Sobre tal informação, a autoridade ora recorrente exarou o seguinte despacho: «Remeter o presente processo à DAI, ficando a empregada suspensa do exercício e vencimento», em 22 de Junho de 1988 (fl. 247 do PI).

P) Em 28 de Junho de 1988, o instrutor do processo disciplinar deduziu uma segunda acusação contra a recorrida, do seguinte teor:

«1.º A arguida, que se encontrava ausente do serviço, por alegada doença, desde 5 de Janeiro de 1988, foi procurada, no seu domicílio oficial na Quinta Grande, lote 3, 1.º, direito, em Alfragide, 2700 Amadora, por dois empregados da CGD, que ali se deslocaram, pelas 15 horas e 30 minutos do dia 3 de Maio de 1988, a fim de à mesma fazerem entrega do ofício n.º 3063, daquela data, através do qual a DPE da citada CGD notificava a referida arguida para que esta comparecesse nos Serviços Médicos, sitos na Rua de Castilho, 233, no dia 5 daquele mesmo mês de Maio, pelas 14 horas, munida dos elementos clínicos de que dispusesse, para verificação do seu estado de saúde.

A arguida não foi, no entanto, encontrada no referido domicílio.

2.º Face à ausência da arguida, o envelope contendo o ofício referido no artigo anterior foi entregue à porteira do prédio naquela data de 3 de Maio, a qual se comprometeu a fazer a entrega do mesmo à arguida.

Refere-se, a propósito, que a carta continha a nota de acusação datada de 11 de Março de 1988, a que antes se fez alusão. Enviada à arguida com aviso de recepção, em 18 de Abril de 1988, veio devolvida à procedência.

Igualmente se refere que, em 9 de Maio de 1988, com o fim de, pessoalmente, fazerem entrega à arguida da aludida nota de acusação, também se deslocaram à residência identificada no artigo 1.º os empregados da Caixa, colocados na DAI. Todavia, em vão, uma vez que aquela se não encontrava na referida morada.

3.º Estando ausente do serviço, por alegada doença, e não tendo sido encontrada no seu domicílio nem respondido à convocatória para se apresentar aos Serviços Médicos a fim de ser verificado o seu estado de saúde, a arguida faltou deste modo ao serviço, injustificadamente, de acordo com a cláusula 81.ª das Normas Regulamentares do ACT e desde 3 de Maio de 1988, tendo atingido, em 16 de Junho corrente, 30 dias úteis seguidos, de faltas injustificadas.

4.º A prática pela arguida dos factos constantes da acusação — alíneas *b*) e *d*) do n.º 1 da cláusula 33.ª das Normas Regulamentares do ACT — traduziu-se no cometimento das correspondentes infracções disciplinares, previstas no artigo 5.º do RD e puníveis com a pena de demissão, nos termos dos artigos 6.º, n.ºs 10 e 20, do mesmo RD, aprovado pelo decreto de 22 de Fevereiro de 1913, aplicável à Caixa, *ex vi* do artigo 36.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 48 953, de 5 de Abril de 1969, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 461/87, de 7 de Novembro (fls. 255 a 257 do PI).

Q) A recorrida defendeu-se nos termos de fls. 274 a 288 do PI, que aqui se dão por integralmente reproduzidos.

R) Em 16 de Abril de 1988, foi elaborado o relatório de processo disciplinar, onde, além do mais, se dão como provados os factos constantes dos artigos 1.º, 2.º e 3.º da acusação datada de 11 de Março de 1988 e toda a acusação de 28 de Junho de 1988, referida no instrutor.

«3.1 — Às infracções dadas como provadas cabem as seguintes penas:

Artigos 1.º, 2.º e 3.º da acusação datada de 11 de Março de 1988 — suspensão do exercício e vencimento de 5 até 30 dias, de acordo com os artigos 6.º, n.º 5, e 17.º do RD;

Artigos 1.º, 2.º e 3.º da acusação datada de 28 de Junho de 1988 — demissão, de acordo com os artigos 5.º e 6.º, n.ºs 10 e 20, do citado Regulamento.»

E propôs:

«*a*) Que se considere suspenso o prosseguimento deste processo quanto à matéria contida nos artigos 498.º da nota de acusação, constantes de fls. 223-226 (faltas injustificada, dadas de 22 de Junho de 1987 a Dezembro, inclusive, do mesmo ano), por se afigurar pertinente aguardar pelo resultado do recurso contencioso que relativamente à mesma matéria, corre termos no TAC de Lisboa.

b) Que seja confirmada, nos termos do § único do artigo 37.º do RD, a medida cautelar de suspensão do exercício e vencimento, deliberada através do despacho de 22 de Junho de 1988 do CA.

c) Que, em cúmulo jurídico, e de acordo com os artigos 5.º, 6.º, n.ºs 5 e 10, 7.º, n.º 4 e § 2.º, 17.º, 20.º e 21.º do RD, aprovado pelo Decreto de 22 de Fevereiro de 1913, aplicável à Caixa, *ex vi* do artigo 36.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 48 953, de 5 de Abril de 1969, se a redacção do Decreto-Lei n.º 461/77, de 7 de Novembro, a empregada Plácida Martins Pereira Borges de Abreu seja punida com a pena disciplinar de demissão» (fls. 322 a 332 do PI).

S) Por despacho n.º 210.A/88, do conselho de administração, de 14 de Novembro de 1988, foi decidido o seguinte:

«*A*) Tendo em conta que de entre os factos imputados à arguida se verifica a ausência injustificada ao serviço durante 30 dias úteis seguidos, constituindo tal ausência infracção disciplinar típica prevista no artigo 20.º do RD aplicável, o conselho concorda com a pena proposta pelo instrutor e cuja aplicação se impõe, aliás, *ex lege.*

Em consequência, ponderada toda a conduta *sub judice* bem como o conjunto de circunstâncias que concorrem a favor e contra a arguida, de acordo com os artigos 5.º e 6.º, n.ºs 10 e 20, do RD, aprovado por Decreto de 22 de Fevereiro de 1913, aplicável à Caixa, *ex vi* do artigo 36.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 48 953, de 5 de Abril de 1969, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 461/77, de 7 de Novembro, decide-se aplicar à empregada Plácida [. . .] a pena disciplinar de demissão.

B) O conselho, concordando, do mesmo modo, atentos os fundamentos constantes do relatório do aludido instrutor, com a suspensão da apreciação do presente processo, relativamente a determinada matéria acusatória, decide a referida suspensão nos precisos termos em que a mesma foi por aquele proposta.

C) Por último, decide-se confirmar, nos termos do § único do artigo 37.º do citado RD, a suspensão de exercício e vencimento deliberada por despacho deste mesmo conselho, de 23 de Junho de 1988 (fls. 311, 362 e 365 do PI).

II. *O direito.*

As questões a resolver são, se não ficarem prejudicadas, as seguintes:

1 — Se a decisão recorrida é nula, nos termos da alínea *d*) do artigo 668.º do CPC;

2 — Se o recurso do despacho de 22 de Junho de 1988 é extemporâneo.

3 — Se a decisão recorrida errou na aplicação do direito, pois o RD aplicável era o de 1913, e não o de 1984, e não houve violação de lei por parte do despacho recorrido n.º 210.A/88.

1. *Se a decisão recorrida é nula.*

Diz a recorrente que a sentença recorrida incorreu na nulidade da alínea *d*) do artigo 668.º do CPC porque teria deixado de conhecer de factos que se lhe impunham, ou seja, a questão se saber se eram, ou não, justificáveis as faltas dadas pela recorrida desde 22 de Junho de 1987, em virtude das quais lhe foi cortado o vencimento a partir de Janeiro de 1988, quando conheceu se a suspensão de exercício e vencimento era ou não legal.

Sem razão, porém.

Estatui, efectivamente, o artigo 668.º, alínea *d*), n.º 1:

«1. É nula a sentença:

[. . .]

d) Quando o juiz deixe de pronunciar-se sobre questões que devesse apreciar ou conheça as questões de que não podia tomar conhecimento».

Trata-se de um corolário do disposto no n.º 2 do artigo 660.º anterior: «o juiz deve resolver todas as questões que as partes tenham submetido à sua apreciação, exceptuadas aquelas cuja decisão esteja prejudicada pela solução dada a outras. Não pode ocupar-se senão das questões suscitadas pelas partes, salvo a lei lhe permitiu ou impuser o conhecimento oficioso de outras».

A arguição, pela recorrente, de tal nulidade, assenta-a ela do modo como o Sr. Juiz recorrido definiu a objecto de apreciação do tribunal.

Na verdade, a sentença em recurso apenas conheceu dos dois despachos do CA da CGD já referidos, de 22 de Junho de 1988 — que suspendeu a ora recorrida de exercício e vencimento — e de 16 de Novembro de 1988 — que aplicou àquela a pena de demissão.

Ali se diz, com efeito: «Delimitado assim o campo decisório, importa desde já referir que não entrará na análise do despacho do CA da CGD, proferido em 9 de Dezembro de 1987, que considerou a ora recorrente na situação de faltas injustificadas, com efeito desde 22 de Junho de 1987 (v. fl. 129 do PI)» (fl. 141).

E mais adiante, a fl. 143: «É certo que o vencimento lhe foi cortado a partir de Janeiro de 1988, conforme já ficou provado nesta sentença, mas isso deve-se ao facto de as faltas dadas pela recorrente (ora recorrida) terem sido injustificadas desde 22 de Junho de 1987 e, como é sabido, as faltas injustificadas originam a perda do respectivo vencimento.

Repete-se, que não se vai nesta decisão apreciar se tais faltas foram bem ou mal injustificadas, pois o despacho que julgou as faltas injustificadas é objecto de outro recurso.

Neste processo apenas está em causa o despacho da autoridade recorrida que suspendeu a recorrente do exercício e vencimento, em 22 de Junho de 1988, e que se encontra documentado a fl. 147 do PI».

Transcritas estas partes da sentença agravada, logo se alcança o infundado da arguição da nulidade.

Efectivamente, se na alínea *g*) da conclusão das suas alegações, a fl. 68, a ora recorrida, então recorrente, se refere à situação de faltas injustificadas com efeitos desde 22 de Junho de 1987, com suspensão de vencimento, foi apenas e tão-só para, em sua tese, justificar a razão por que de futuro não compareceu ao serviço, tanto quanto

entendeu que, retirada já do serviço efectivo, cortado que lhe foi o vencimento, ficava suspensa do vencimento e do exercício.

Ora, como se tira dos autos, decorrente já processo disciplinar contra a ora recorrida, foi, em 24 de Novembro de 1987, elaborada a informação n.º 148.B/SF/87, onde, além do mais, se propunha a injustificação de todas as faltas decorrentes desde o início da doença dela e a suspensão de exercício e vencimento, sobre a qual o CA da CGD, despachou: «Concorda-se com a injustificação das faltas dadas pela empregada, face aos elementos anexos. Concorda-se ainda com a anexação da douta informação a anexar ao processo disciplinar em curso na DAI. 9 de Dezembro de 1987».

A tal despacho de 9 de Dezembro de 1987, interpôs a ora recorrida recurso contencioso para o TAC de Lisboa (recurso n.º 7557), a fl. 160, no tocante à injustificação de tais faltas. Foi, aliás, pela ocorrência deste recurso que, quando tais faltas (de 22 de Junho de 1987 a 30 desse mês e todos os dias dos meses de Julho, Agosto, Setembro, Outubro, Novembro e Dezembro de 1987), parte integrante da primeira acusação deduzida, em 11 de Março de 1988 (articulados 4.º e 8.º), o instrutor do processo disciplinar, no relatório final, na alínea *c*) das propostas, logo à cabeça propôs «que se considere suspenso o prosseguimento neste processo quanto à matéria contida nos artigos 4.º e 8.º da nota de acusação, constante de fls. 223-226 (faltas injustificadas, dadas de 22 de Junho de 1987 a Dezembro, inclusive, do mesmo ano), por se afigurar pertinente aguardar pelo resultado do recurso contencioso que, relativamente à mesma matéria, corre termos no TAC de Lisboa», suspensão esta com que o CA concordou na alínea *B*) do despacho vencido de 16 de Novembro de 1988.

Foi por esta razão que o Sr. Juiz recorrido sublinhou que na sentença agravada não se conheceria daquele despacho de 9 de Dezembro de 1987, que injustificou as faltas de 22 de Junho de 1987 até ao fim deste ano, tanto quanto a legalidade onde e a correspondente apreciação da justificação, ou não, das faltas era objecto do recurso de 7 de Maio de 1957.

Ora, a suspensão do (exercício) e vencimentos da recorrida que estava em análise na sentença *a quo* foi a determinada pelo despacho recorrido de 22 de Junho de 1988 (fl. 143), documentado a fl. 247 do PI, e reportou-se às faltas dadas depois de 3 de Maio de 1988, consideradas injustificadas pela ora recorrente (informação n.º 77.B/88/SF) e objecto da segunda acusação (de fl. 255 do PI) e da alínea *c*) do despacho recorrido n.º 210.A/88. Não, repete-se, ao despacho de 9 de Dezembro de 1988 que considerou injustificadas as faltas de 22 de Junho de 1987 até ao fim daquele ano. Não tinha pois o Sr. Juiz, como não o fez, aliás, que pronunciar-se sobre a legalidade, ou não, desta última injustificação.

Assim, não se verifica a arguida nulidade. Se é verdade que a suspensão de exercício de vencimentos decretada pelo despacho recorrido de 22 de Junho de 1987 teve por base faltas consideradas injustificadas, estas foram as dadas nos 30 dias posteriores a 3 de Maio de 1988 e não as que mediaram entre 22 de Junho de 1987 e 31 de Dezembro do mesmo ano, razão porque o conhecimento da legalidade daquela suspensão não implicava ou exigia — sob pena, aliás, aqui sim, de nulidade por excesso de pronúncia — a averiguação da legalidade de injustificação de últimas faltas referidas. Pedido que, como se disse, não consta expressamente da alínea *g*) das alegações do recurso contencioso da ora recorrida.

Improcedem, assim, as conclusões 1.ª e 6.ª da alegação da recorrente.

Se o recurso do despacho de 22 de Junho de 1988 é extemporâneo.

Esta questão é levantada pelo MP neste STA, no seguimento do que havia feito o seu colega na 1.ª instância, sobre a qual teria havido até omissão de pronúncia.

Não é o MP claro na arguição de tal nulidade. Não deixaremos porém de fazer breve consideração sobre ela, supondo-a arguida, e, se autonomizamos a excepção de extemporaneidade, é porque, como vai ver-se, tal arguição não tem o mínimo fundamento, tendo-se devido, outrossim, certamente a mero lapso daquele magistrado.

É que, como pode ser-se a fl. 122 dos autos, logo no início da sentença agravada, o M.mo Juiz *a quo* refere: «Não há excepções de que importa ou se possa conhecer, sendo certo que aquela que o digno agente do MP suscitou, no seu parecer final, se não verifica, uma vez que a recorrente foi notificada dos despachos impugnados em 30 de Janeiro de 1989 (v. fl. 13) e o recurso foi interposto em 28 de Março de 1989».

Verifica-se, assim, que, diferentemente do que refere o MP, o M.mo Juiz do TAC emitiu pronúncia expressa, embora sucinta, sobre a questão, levantada por aquele magistrado na 1.ª instância, da hipotética extemporaneidade do recurso do despacho de 22 de Junho de 1988.

Improcede assim a arguida nulidade.

Como improcede a extemporaneidade de tal recurso.

Baseou-se o MP no TAC no doc. de fl. 25 dos autos, ofício do advogado da ora recorrida, então recorrente, de 7 de Julho de 1988, que demonstraria que, em tal data, já aquele teria conhecimento do despacho de 22 de Junho de 1988, razão porque o recurso, interposto somente em 28 de Março de 1989, há muito haveria ultrapassado o prazo de dois meses da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 28.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

Tal documento de fl. 25 apenas se refere à informação da DPE de 24 de Novembro de 1987, em que se propunha, além do mais, a suspensão do exercício e vencimento, «o que demonstrou que, abusivamente, lhe havia sido aplicada esta sanção sem lhe terem comunicado», e à notificação da instauração de processo disciplinar, sendo, em complemento, uma das causas o «abandono de lugar».

Ora, como já vimos, aquela informação é a de fl. 129 do PI, sobre a qual foi, despachado, pelo CA da CGD, a concordância com a proposta dele de injustificação das faltas dadas pela recorrida de 22 de Junho de 1987 até ao fim desse ano. Ora, tal despacho é, já vimos também, de 9 de Dezembro de 1987 e não o recorrido de 22 de Junho de 1988. Aliás, deve precisar-se que o advogado signatário lavrara em erro, pois que a suspensão do exercício e vencimento da ora recorrida, se bem que proposta também naquela informação (148.B/SE/87) no n.º 5.3, não obteve então despacho de concordância do CA.

Quanto à nofificação do processo disciplinar, deve reportar-se à que consta de fl. 255, de 28 de Junho de 1988, onde se diz ter sido «notificada pessoalmente a arguida e o seu ilustre mandatário para, querendo, apresentar a correspondente defesa e oferecer provas».

Pelo respectivo teor, e por estar aposta sobre a própria falta que continha a segunda acusação, constava a ora recorrida, de 28 de Junho de 1988, tem de concluir-se que se tratou da notificação pessoal da

própria peça acusatória. Nada prova que, em tal momento, a ora recorrida, ou o seu mandatário, tivesse outrossim sido igualmente notificada do despacho de 22 de Junho de 1988 que a suspendeu do exercício e vencimentos, muito embora este seja de data anterior e conste de fl. [. . .] também anterior à da própria acusação.

Diferentemente, compulsando os autos, o único elemento referente à eventual data em que a ora recorrida teria tomado conhecimento do despacho de 22 de Junho de 1988 é o recibo de fl. 13, que faz referência, por seu lado, ao ofício n.º SP.110/89, de 10 de Janeiro. Ora, este ofício consta de fl. 10 dos autos e aí se diz que a recorrida fica notificada que, por despacho do CA n.º 210.A/88, de 26 de Novembro, foi decidido aplicar-se a pena de demissão, com efeitos a partir da data do despacho.

Ora, é da alínea *c*) deste despacho n.º 210.A/88 que decorre que o CA decidiu confirmar, nos termos do § único do artigo 37.º do RD, a suspensão de exercício e vencimentos deliberada em 22 de Junho de 1988.

Acontece que o referido recibo tem a data de 30 de Janeiro de 1989. E foi posto pela ora recorrida, então recorrente, como prova da data da notificação de tal despacho.

A ora recorrente, então recorrida, não fez outra e melhor prova, como lhe competia nos termos do n.º 2 do artigo 343.º do Código Civil, razão porque, tendo o recurso entrado no TAC de Lisboa em 28 de Março de 1989, tem de considerar-se ter sido tempestiva a respectiva interposição por dentro do prazo da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 28.º da LPTA, aplicável ao caso.

Improcede, deste modo, a arguição do MP.

Se a decisão recorrida errou na aplicação do direito.

a) *Porque, fazendo aplicação do Decreto-Lei n.º 24/84, entendeu não poder ser aplicada a perda de vencimento como medida preventiva.*

Como se alcança dos autos, máxime dos despachos recorridos, a ora recorrida foi punida com base no RD, aprovado pelo Decreto de 22 de Fevereiro de 1913, aplicável à CGA por força do artigo 36.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 48 953, de 5 de Abril de 1969, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 461/77, de 7 de Novembro.

Isto, seja quanto à pena de demissão, seja no tocante à medida de suspensão de exercício e vencimento, que foi decretada ao abrigo do artigo 37.º daquele Regulamento.

Entendeu o M.mo Juiz *a quo,* no tocante ao regime jurídico aplicável ao pessoal da CGD, em matéria disciplinar, não ser tal Regulamento o vigente, mas sim o actualmente disciplinador da função pública, o Decreto-Lei n.º 24/84.

Hoje — diz — «deve entender-se que — enquanto não for aprovado e entrar em vigor um regulamento disciplinar autónomo da CGD — os seus empregados regem-se pelo ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84 [. . .]»

E, vai daí, considerando o n.º 1 do artigo 54.º deste último decreto-lei, entendeu o despacho de 22 de Junho de 1988 ilegal por ter violado, tanto quanto suspendeu o vencimento da ora recorrida, quando tal articulado legal é claro e expresso em admitir a suspensão preventiva do exercício de funções durante a instauração de um processo disciplinar mas sempre sem perda de vencimento de categoria, e até decisão do processo, mas por prazo não superior a 90 dias.

A questão a resolver passe pela de saber qual é o efectivo regime jurídico-disciplinar dos empregados da CGD.

E, adiante-se já, aqui a recorrente tem razão.

O regime jurídico da CGD em matéria disciplinar é ainda o do Regulamento de 1913, não obstante as ulteriores e sucessivas alterações do regime equivalente para a função pública.

É esta a doutrina e jurisprudência pacífica na matéria. A propósito, e só para citar a jurisprudência deste Supremo Tribunal mais recente, podem consultar-se os Acórdãos de 9 de Maio de 1989 (recurso n.º 26 621), de 12 de Junho de 1990 (recurso n.º 25 831), de 13 de Novembro de 1990 (recurso n.º 26 361) e de 5 de Dezembro de 1991 (recurso n.º 20 562).

Com grande relevo, pode, do mesmo passo, consultar-se o parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 87/87, no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 180, de 5 de Agosto de 1988.

A argumentação, fundamentadamente, assenta nos seguintes parâmetros:

A CGD rege-se ainda, essencialmente, pelo Decreto-Lei n.º 48 953, de 5 de Abril de 1969 — a respectiva lei orgânica — e pelo RD, aprovado pelo Decreto n.º 694/70, de 21 de Dezembro.

No artigo 31.º, n.º 2, do primeiro diploma estatui-se que o seu pessoal continua sujeito ao regime jurídico do funcionalismo público «com as modificações exigidas pela natureza específica da actividade da CGD como instituição de crédito, de harmonia com o presente diploma e nos restantes preceitos especialmente aplicáveis ao estabelecimento».

Tal regime não alterou com a nova redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 461/77, de 7 de Novembro, ao artigo 32.º da Lei Orgânica, se bem que, no n.º 1 de tal articulado, agora se preveja:

«Sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo precedente e para efeito de execução do previsto no número anterior relativamente à harmonização das suas condições internas com as comuns à generalidade do sector bancário público, a Caixa poderá participar nos processos de convenções colectivas de contratação de trabalho aplicável àquele sector».

Todavia, tal participação não implica a privatização do regime jurídico do pessoal da Caixa.

Assim é que, em matéria disciplinar, o que ora nos interessa, se o artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 48 953 dispunha que o pessoal continuava sujeito ao «regulamento disciplinar que actualmente lhe é aplicável» (mesmo texto do n.º 1 do artigo 46.º do Regulamento), a nova redacção daquele articulado, dada pelo Decreto-Lei n.º 461/77, de 7 de Novembro, dispõe:

«1) As normas disciplinares aplicáveis ao pessoal da CGDCP constarão também de regulamento interno aprovado pelo CA, tendo-se em conta as condições especiais de prestação de trabalho na instituição e o regime aplicável à generalidade do sector bancário público.

2) Enquanto não for estabelecido o regulamento referido no número anterior, o pessoal permanecerá sujeito ao regulamento disciplinar que *actualmente lhe é aplicável,* continuado a incumbir ao CA exercer, em relação ao mesmo pessoal, a competência atribuída ao Ministro pelo referido Regulamento» (itálico nosso).

No mesmo sentido, o artigo 116.º do Regulamento.

Ora, acontece que o regulamento interno referido nestas estatuições legais nunca foi criado.

Mas, sendo assim, o regulamento disciplinar aplicável ao pessoal da CGD, face a tais normas, não pode deixar de ser o RD de 22 de Fevereiro de 1913, o vigente na altura para a função pública, pois era o que, de acordo com o Decreto n.º 8162, de 29 de Maio de 1922, o primitivo Regulamento da CGDCP, era o aplicável, em matéria disciplinar, aos funcionários civis.

Efectivamente, o artigo 279.º deste último Regulamento referia que «ao pessoal da CGD é aplicável, em matéria disciplinar, a legislação geral estabelecida para os funcionários civis, e nomeadamente o Decreto de 22 de Fevereiro de 1913».

É verdade que o RD de 1913 foi ulteriormente alterado em 1943 (Decreto-Lei n.º 32 659, de 8 de Fevereiro). Todavia, não deixou de ser aplicável à Caixa na sua formulação primitiva, tanto quanto a aplicação do decreto-lei de 1943 dependia de portaria (artigo [...]), e esta nunca foi activada.

Do mesmo passo, quer em 1979, quer em 1984, respectivamente, pelos Decretos-Leis n.os 191-D/79, e 24/84, terem vigorado novos regulamentos disciplinares para a Administração Pública, manteve-se a aplicação à CGD do RD de 1913.

De facto, o n.º 3 do artigo 1.º do primeiro diploma estatuía que não se aplicava aos funcionários e agentes que dispunham de estatuto especial, formulação que se repetiu no n.º 2 do artigo 1.º do segundo diploma.

Ora, a CGDCP não sendo um serviço personalizado, em sentido técnico — único instituto público a que se aplicava o RD de 1979 —, acresce que, dispondo de um regulamento disciplinar aplicável — o de 1913 —, pode dizer-se que este, relativamente aos de 1979 e 1984, é um estatuto especial.

Na verdade, são diferente, entre si, os escalões das penas, havendo penas próprias no de 13 (artigo 6.º) e a graduação delas é também diversa, como diversos são os efeitos — cf. § 3.º do artigo 6.º do RD de 1913 com o artigo 13.º dos Regulamentos de 1979 e de 1984.

Donde pode concluir-se, como se fez no parecer citado: «[...] quer por conter disciplina diversa dos Estatutos de 1979 e de 1984, quer por se confinar na sua aplicação a um certo sector da Administração, que é a CGDCP, o RD de 1913 é hoje, face ao estatuto geral de disciplina da função pública, um estatuto especial, que o legislador tem expressamente mandado aplicar na CGDCP, certamente por consideração de particularidades que no âmbito pessoal aí entende existirem.

E essa consideração é tanto mais significativa quanto a Reforma da Lei Orgânica e do Regulamento da CGDCP em 1977, em vez de mandar aplicar o Estatuto dos Funcionários Civis do Estado, estatuto geral na altura, não só previu que a disciplina fosse regulada por regulamento interno a elaborar, como, enquanto ele não existisse, manteve a aplicação do RD de 1913.

E em 1979, enquanto estatuto especial, não foi também revogado, substituindo-se-lhe, de imediato, e quando muito, as regras gerais relativas às garantias do arguido, bem como, no tocante aos processos pendentes, as normas gerais, incriminadoras e qualificativas das infracções, mais favoráveis ao arguido (artigo 5.º, n.os 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 191-D/79).

Em síntese, dir-se-á que o RD de 22 de Fevereiro de 1913, aplicável à CGDCP, é um regulamento disciplinar especial.»

Mas sendo ainda hoje aplicável à CGD o RD de 22 de Fevereiro de 1913, deve ser face a este, e não ao Decreto-Lei n.º 24/84, como erradamente fez a sentença sob recurso, que deve apreciar-se a legalidade do despacho recorrido de 22 de Junho de 1988, que suspendeu a recorrida de exercício e vencimento.

Ora, o artigo 37.º do RD de 1913 dispõe: «O funcionário implicado em qualquer processo poderá ser desligado do serviço, sem vencimento, ou com parte dele, enquanto durar a instrução, ou até julgamento final.

§ único. A perda de vencimento será reparada, confirmada ou levada em conta na decisão final do processo».

O despacho recorrido foi aposto sobre a informação n.º 77.D/88/SE, em que se dava esta que a ora recorrida entrava, novamente, em faltas injustificadas desde 3 de Maio de 1988, «data em que não foi encontrada no seu domicílio», e teria atingido 30 dias úteis de faltas em 17 de Junho, razão pela qual a DOE lhe levantou o respectivo auto de abandono de lugar acrescenta-se ali que, contra a arguida, já corria um processo disciplinar. O despacho recorrido, de 22 de Junho de 1988, mandou remeter à DAI «o presente processo» (para anexação ao processo disciplinar já pendente) e respondeu a ora recorrida do exercício e *todo* o vencimento, de exercício e categoria, portanto.

Não se verificaria, só por si, face à estatuição legal do corpo do artigo 37.º do RD de 1913, o cometimento de ilegalidade.

Porém, as coisas são, não obstante, diferentes.

É que, não obstante a vigência ainda deste RD de 1913, como se demonstra, tal artigo 37.º é inconstitucional por violação do princípio da presunção da instância do arguido.

É, aliás, neste sentido o Acórdão do Tribunal Constitucional de 7 de Junho de 1990, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 17 de Janeiro de 1991, donde se vão retirar os seguintes passos.

A perda total do vencimento, possível face àquele artigo 37.º e efectivamente aplicada no caso *sub judice,* traduz a «aplicação antecipada de uma pena e de uma pena revestida de especial gravidade». Ora, tal antecipação não é compatível com o princípio estabelecido no n.º 2 do artigo 32.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), segundo o qual «todo o arguido se presume inocente até ao trânsito em julgado da sentença de condenação, devendo ser julgado no mais curto prazo compatível com as garantias de defesa», princípio este também aplicável em processo disciplinar.

«Com efeito, este princípio constitucional ilegitima manifestamente a imposição de qualquer ónus ou a restrição de direitos ao arguido que representem a antecipação da condenação», tanto quanto, pelo contrário, representam uma presunção de culpabilidade» (*Revista do Ministério Público,* n.os 25 e 26, pp. 119 e segs. e 161 e segs.).

«A perda total do vencimento, por tempo indeterminado, na medida em que interrompe, sem qualquer condicionamento temporal e em termos absolutos, o pagamento da totalidade da remuneração auferida pelo arguido, traduz de algum modo um quadro de efeitos semelhantes aos da pena disciplinar de demissão.»

É certo que o princípio da presunção de inocência do arguido «não proíbe a antecipação de certas medidas cautelares e de investigação [...] ou, como na situação de processo disciplinar sancionatório em apreço, na suspensão do exercício de funções e correlativa suspensão do vencimento resultante desse exercício efectivo, pois que,

neste caso, tal medida não configura uma antecipação dos efeitos da pena, nomeadamente da pena de demissão» (cf. Acórdão n.º 439/87, *Diário da República,* 2.ª série, de 17 de Fevereiro de 1988).

«É que uma medida cautelar desta natureza — suspensão do exercício de funções e do respectivo vencimento de exercício — não violaria o princípio da proporcionalidade», o qual, como se assinalou no Acórdão n.º 282/86, *Diário da República,* 1.ª série, de 11 de Novembro de 1986, «encontra afloramento no artigo 18.º, n.º 2, da CRP e sempre há-de reportar-se como componente essencial do princípio do estado de direito democrático (cf. o artigo 2.º da CRP).

«Simplesmente, a norma do artigo 37.º do RD de 1913, na parte em que consente a perda *total* do vencimento do funcionário desligado do serviço, além de se traduzir na antecipação de um quadro de efeitos semelhantes aos da pena disciplinar de demissão, revela-se também afrontador do princípio da proporcionalidade postulado pelo princípio do estado de direito democrático, dada a manifesta desconformidade entre a medida cautelar imposta e o fim que através dela se pretendia atingir.

E esta conclusão não é infirmada pela circunstância de a perda de vencimento poder vir a ser reparada ou levada em conta na decisão final, pois que a natureza e a desproporção da medida ali prevista não sofrem qualquer alteração na sua essencialidade por força desta possível aposteriorística reparação.»

Assim, o artigo 37.º do RD de 1913 é inconstitucional na parte em que permite a perda total do vencimento do funcionário desligado do serviço, por violação dos princípios referidos.

Assim, também, aplicando-o, e aplicando à ora recorrida tal suspensão de vencimento, a recorrente não tinha base legal para o fazer, pelo que o despacho recorrido, de 22 de Junho de 1988, sofre do vício de violação de lei.

Finalmente, a recorrente, nas conclusões 15.ª a 20.ª sob a epígrafe «Outra questão», diz que a sentença recorrida conclui ter havido violação de lei, por parte da Administração «[. . .] competindo a este venerando Tribunal decidir se os factos constantes da actuação integram as disposições disciplinares por que foi punida a recorrida e, assim sendo, verificar-se-á por parte da sentença recorrida, também neste ponto, ou violação de lei ou errada interpretação de lei».

Isto por que aos tribunais administrativos «apenas cabe apreciar a existência das infracções e a sua qualificação jurídica, sendo-lhe vedado apreciar a medida da pena dentro do tipo legal aplicado pela Administração».

Posta a questão como o fez a recorrente, e não podemos sair das balizas que ela própria põe à consideração do tribunal, nos termos do artigo 660.º, n.º 2, do CPC, tem de interpretar-se a sua alegação no sentido de que o tribunal *a quo* excederia os respectivos poderes de cognição.

Efectivamente, é o que decorre de tais conclusões quando confrontados com o ponto v das alegações, nomeadamente a fl. 154, quando diz que «ao tribunal cabe apenas apreciar da existência das infracções e a sua qualificação jurídica, estando-lhe vedado apreciar a medida da pena dentro do tipo legal aplicado pela Administração».

Não tem razão a recorrente.

Não obstante outras imprecisões, certo é que não é esta a posição jurisprudencial adoptada hoje, pacificamente, nos tribunais administrativos, repete-se, interpretando-se a alegação da recorrente como a arguição da impossibilidade do tribunal conhecer da verificação de hipotético erro nos pressupostos, não obstante ela própria parecer aceitar tal tese.

Para citar apenas jurisprudência mais recente deste STA, podem ver-se os Acórdãos de 6 de Fevereiro de 1992 (recurso n.º 29 309), de 11 de Junho de 1986 (recurso n.º 20 092) e de 12 de Outubro de 1989 (recurso n.º 25 539) que, aliás, evidenciam a inconstitucionalização do artigo 20.º da Lei Orgânica do STA, justamente por violação do artigo 268.º, n.º 2, da CRP, onde se garante o recurso contencioso com fundamento em ilegalidade, que, obviamente, também cobre os casos de erro nos pressupostos.

Sendo assim, e não se encontrando outro alcance a tal alegação, também esta improcede.

Nestes termos, se decide negar provimento ao recurso.

Sem custas.

Lisboa, 2 de Fevereiro de 1993. — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* (relator) — *José da Cruz Rodrigues — Amaro Farinha Ribeiras* (com a declaração de que a questão da ilegalidade do recurso, por extemporaneidade, precedia qualquer outra. Vencido quanto a custas por entender devê-las a Caixa recorrente). — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 2 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Liquidação em execução de sentença. Ineptidão do requerimento inicial. Equidade nos termos do n.º 3 do artigo 566.º do Código Civil. Danos não patrimoniais.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Tendo sido proferida a sentença a condenar em indemnização a liquidar em execução, o requerimento inicial para o efeito é inepto se ultrapassar o âmbito daquela sentença, liquidando danos que naquela não se referem.

2 — O disposto no n.º 3 do artigo 566.º do Código Civil não dispensa o lesado de alegar e provar os factos que revelem a existência de danos e permitam a sua avaliação segundo um juízo de equidade.

3 — Tendo o autor sido detido pelo COPCON, ilegalmente, e mantido nessa situação cerca de três meses sem que lhe fosse prestado tratamento médico adequado e por ele solicitado aos olhos, o que lhe provocou uma deteriorização considerável do seu sistema visual; que os carcereiros lhe fizeram constar que os detidos iriam ser passados pelas armas; que na altura da sua libertação se encontrava muito abalado psiquicamente e cego do olho esquerdo; que só meia hora antes do funeral do pai é que lhe foi permitido ver o defunto e, ainda, assim guardado à vista por numerosa e forte escolta e que só

passados alguns anos é que recuperou, parcialmente, quanto à sua vida psíquica e moral, reputa-se, como justa e equilibrada, como compensação por estes danos não patrimoniais a quantia de 4 000 000$.

Recurso n.º 30 622, em que são recorrente Maria Amélia Isasca Tavares da Silva e recorrido o Estado. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Fernando de Pina Ferreira Isasca propôs, na então Auditoria Administrativa de Lisboa, acção contra o Estado, formulando o pedido de indemnização a determinar em execução de sentença pelos prejuízos que sofreu, morais, físicos e económicos resultantes da detenção ilegal de que foi alvo pelo COPCON, maus tratos, insuficiência de assistência médica na prisão, impossibilidade de estar, além de meia hora, junto do pai, que entretanto falecera, e congelamento das suas contas bancárias.

Em virtude do falecimento do autor, a irmã deste, Maria Amélia Isasca Tavares da Silva, foi julgada habilitada para, como sua sucessora, prosseguir no seu lugar como autora na acção.

Por sentença de 3 de Maio de 1988, o Estado foi condenado a pagar à autora habilitada uma quantia indemnizatória a liquidar em execução da sentença, o que foi confirmado por Acórdão de 16 de Novembro de 1989 deste STA.

Com base nesta decisão veio a referida Maria Amélia Isasca Tavares da Silva requerer a execução, começando por liquidar ou quantificar os prejuízos dizendo:

«3.º Assim, deve considerar-se que os prejuízos fundamentais e cujo reparação se torna mais fácil exigir são os relativos a:

a) Perda definitiva das posições comerciais e industriais que possuía na empresa Francisco Máximo de Almeida, Rua de Pedranços, Lisboa, resultantes do então 'instituto de conta em participação', posição que, em 1974, somavam 25 900 000$.

b) Perda definitiva que possuía na actividade comercial de Jorge Baptista da Silva e que se traduziam em interesses relacionados com importação e exportação — posições que, em 1974, somavam 10 000 000$.

c) Perda definitiva da actividade que exercia na agência de comércio, assistência comercial, bancária e informativa que praticava no seu escritório sito em Queluz — actividade que não se pode computar, dado o interesse anual que colhia líquido de cerca de 2 000 000$ em menos de 24 000 000$.

d) Com a busca levada a cabo pelo COPCON ao supra referido escritório em Queluz, Rua Conde de Almeida Araújo, 42, rés-do-chão, e conforme consta dos autos, verificou-se o extravio de letras para cobrança de propriedade de clientes que somaram 5 380 000$. Dessas letras o falecido Isasca — através de sua irmã, hoje sua representante — teve de pagar, após reduções, 3 500 000$.

4.º Tudo isto também resultou de terem sido congeladas as contas bancárias do autor a (doc. já constante de fls. 130 e 132 dos autos de acção).

5.º Após o colapso a que os autos se referem, o falecido Isasca montou uma nova empresa: Literal — Sociedade Editora, L.da, que, todavia, não logrou obter sucesso, pelo que cessou a sua actividade.

6.º A perda total da visão de um dos olhos, da sua liberdade e livre disposição da sua pessoa e bens não se pode computar sob o ponto de *vista moral* em menos de 30 000 000$, embora, no fundo, seja incalculável.

7.º A perda física de visão parcial, a ausência propositada de assistência médica, as ameaças e maus tratos que recebeu, enquanto estava preso, têm um peso não inferior, sob o ponto de vista material e físico a 30 000 000$, contando-se, aqui, o sofrimento causado pelo medo, pelas ameaças e violências em geral e que o levou ao limiar da loucura, situação de que nunca se recompôs.»

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público em representação do Estado contestou, suscitando a questão de que o objecto da presente acção executiva ultrapassa o âmbito do título executivo constante da sentença proferida no processo principal e impugnou os factos constantes dos artigos 4.º e 5.º E alega que os montantes reclamados nos artigos 6.º e 7.º são exagerados.

Proferido o despacho saneador e organizada a especificação e questionário, deste reclamou a autora, propondo para que no mesmo fosse incluída a matéria por si alegada nos artigos 6.º e 7.º, o que foi indeferido.

Feito o julgamento da matéria de facto respondeu-se aos quesitos e, proferida sentença, julgou-se a acção parcialmente procedente, condenando-se o Estado a pagar à autora habilitada a quantia indemnizatória de 4 000 000$.

Desta decisão interpôs a autora o presente recurso em que nas respectivas alegações conclui:

«1) Conforme consta de fls. *B*) e *C*) destas alegações, sofreu o autor várias agressões físicas, morais e patrimoniais gravíssimas e que, a título de exemplo, integraram a cegueira e a ruína comercial.

A fl. *C*) e v.º, ilustrou o tribunal os 'males comerciais' sofridos; cf., também, as fls. *D*) e *E*) destas mesmas alegações, onde se mostram exibidas.

2) A equidade deverá funcionar neste caso, conforme se salienta a fl. *J*) destas alegações e fls. *G*), idem.

3) Não obstante, e conforme se refere a fl. *J*) (idem), a indemnização pedida de 123 400 000$ vê-se reduzida para 4 000 000$.

4) Esqueceu-se que se impõe a reconstituição de situação anterior à lesão [alegações — fls. *H*) e v.º] , tendo presentes os danos emergentes e cessantes [idem fl. *L*) e v.º] e a restauração natural [fl. *M*) e v.º].

5) Esqueceu-se a douta sentença de valorar o dano moral em condições mínimas [cf. fls. *D*) e *P*) destas alegações].

6) Contradição existe entre os fundamentos e a conclusão [cf. fl. *Q*) destas alegações].

7) Não foi ultrapassado ou excedido o 'título executivo' em aspecto ou sector algum, como se demonstrou largamente [cf. fls. *G*) e v.º e *R*), designadamente].

8) Sentenciando como o fez, aliás, a douta sentença recorrida violou, entre outros, os preceitos dos artigos 496.º, 562.º, 563.º, 564.º, 566.º, 567.º e 809.º do Código Civil (CC), 205.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP) e 3.º, 5.º e 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), na medida em que recusa indemnização justa.

Em contra-alegação, o Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) formulou as seguintes conclusões:

«1.ª Os pretensos danos patrimoniais referentes a perdas comerciais e financeiras peticionados pela autora e quesitados, não se enquadrou no âmbito da sentença condenatória, título executivo, por não provados ou sequer peticionadas na acção declarativa.

2.ª Não peticionou nem demonstrou o autor ora exequente a liquidação dos prejuízos e a extensão dos danos patrimoniais decorrentes do congelamento da sua conta bancária no Banco Espírito Santo e Comercial de Lisboa (BESCL), da sua incapacidade de ganho resultante da deteriorização da sua visão e das eventuais despesas efectuadas com tratamento e assistência médica, o que lhe competia fazer.

3.ª Não pode o tribunal ante a total carência de elementos probatórios sobre tais danos e sua efectiva extensão que permitam a sua avaliação, fixar uma indemnização através do recurso à equidade.

4.ª Na fixação de danos não patrimoniais e ante a dificuldade na determinação e sua compensação deve recorrer-se ao critério objectivo de comparação com situação análogas de outras decisões judiciais.

5.ª Mostrando-se justa e equilibrada a indemnização fixada a título de danos não patrimoniais.

6.ª Termos em que deve confirma-se a douta sentença por adequada e correcta interpretação dos factos e aplicação do direito.»

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

A douta sentença recorrida considerou provada a seguinte matéria de facto:

A) Pela sentença constante do processo principal foi o Estado condenado a pagar ao autor o que se liquidar em execução de sentença.

B) O autor celebrou com Francisco Máximo de Almeida o contrato constante de fl. 28.

C) O autor possuía interesses na actividade comercial desenvolvida por Jorge Baptista da Silva e relacionada com a importação e exportação.

D) O autor deixou de exercer a actividade de correspondente bancário, informação bancária e revenda de valores selados, que vinha exercendo no seu escritório em Queluz.

E) Com a busca levada a cabo pelo COPCON no seu escritório em Queluz, na Rua do Conde de Almeida Araújo, 42, rés-do-chão, verificou-se o extravio de letras para cobrança de propriedades de clientes.

F) Após a saída do autor da prisão a empresa Literal — Sociedade Editora, L.da, não obteve sucesso, tendo cessado a sua actividade.

A primeira questão que a douta sentença recorrida conheceu foi a suscitada pelo Ex.mo Magistrado do MP em representação do Estado, de que o objecto da presente acção executiva ultrapassa o âmbito do título executivo constante da sentença proferido no processo principal.

Dando provimento a esta questão considerou-se que a matéria constante dos quesitos 1.º a 5.º da presente acção se encontra fora do âmbito da sentença que serve de título executivo, o que gera a ineptidão do requerimento inicial, por o pedido estar em contradição com a causa de pedir, nos termos do artigo 193.º, n.º 2, alínea *b*), do Código de Processo Civil e, assim, absolveu da instância «os pedidos feitos pela autora e constantes do artigo 3.º da petição (perda definitiva das posições comerciais de 25 900 000$ e de 10 000 000$, perda da

actividade que exercia da qual lhe resultaria um interesse líquido anual de 2 000 000$ e importância de 3 500 000$ que teve de pagar pelo extravio de uma letra) e os pedidos relacionados com a perda da visão entendida na perspectiva da perda de capacidade de ganho a que se referem os artigos 6.º e 7.º, pois que a privação da liberdade e os sofrimentos e maus tratos sempre terão de ser considerados como danos morais e nessa perspectiva indemnizados».

E continua dizendo: «Com efeito, da matéria de facto provada na sentença que aqui se executa apenas consta que o autor sofria de miopia congénita avançada com cerca de oito dioptrias para cada vista, que em consequência dos factos constantes das alíneas anteriores o sistema visual do autor se deteriorou e que na altura da libertação o autor se encontrava muito abalado psiquicamente e cego do olho esquerdo.

Não resulta da matéria de facto provada que a cegueira do autor resultou da sua prisão e dos tratamentos que aí lhe foram infligidos como igualmente não resulta qual a percentagem de incapacidade visual que a prisão e a falta de tratamento nesta lhe provocaram».

A recorrente na conclusão 7.ª das suas alegações diz: «Não foi ultrapassado ou excedido o 'título executivo' em aspecto ou sector algum».

Vejamos, pois, se lhe assiste razão.

A presente acção tem por objecto liquidar ou quantificar o montante exacto dos danos que a sentença proferida na acção declarativa condenou o estado a pagar ao autor e que foi confirmada por acórdão desta Secção.

Na referida sentença diz-se: «Portanto, o período de detenção ilegal de 28 de Setembro de 1974 a 24 de Dezembro de 1974 importou necessariamente um dano no direito fundamental da liberdade pessoal do autor sob a forma continuada e no decurso desse período (direito tutelado através do artigo 70.º do CC e cuja ofensa importa as consequências punidas nos artigos 328.º do Código Penal e 483.º e segs. do CC).

Também ficou provado, como vimos, que a ausência de tratamento adequado na prisão lhe provocou uma deteriorização considerável do seu sistema visual [alínea *e*)]; que lhe fizeram constar que os detidos iriam ser «passados pelas armas» [alínea *g*)]; que na altura da sua libertação se encontrava o autor «muito abalado psiquicamente e cego do olho esquerdo» [alínea *f*)]; que só meia hora antes do funeral do pai é que lhe foi permitido ver o defunto e, ainda assim, guardado à vista por numerosa e forte escolta [alínea *s*)] e que só passados alguns anos é que o primitivo autor recuperou, parcialmente, quanto à sua vida psíquica e moral [alínea *m*)].

Condutas estas que representam ofensas várias à integridade física do autor e que demandam reparação a título de danos patrimoniais e a título de danos não patrimoniais e que, por outro lado, na sua descrição de facto, integram o requisito atrás enunciado do nexo de causalidade (4) entre o comportamento dos agentes do Estado e os prejuízos suportados pelo autor.

E no acórdão desta Secção diz-se: «Assim, no período de detenção ilegal daquele autor de 28 de Setembro de 1974 e 24 de Dezembro de 1974, sofreu o mesmo um dano no direito à sua liberdade de que esteve continuamente privado.

Além disso, a ausência de tratamento na prisão que lhe provocou a deterioração do sistema visual o abalo psíquico e a cegueira do

olho esquerdo, situação em que se encontrava quando foi restituído à liberdade, as ameaças que fizeram constar de que os detidos seriam 'passados pelas armas', o facto de só meia hora antes do funeral de seu pai lhe ter sido permitido ver o respectivo corpo e, mesmo assim, guardado por numerosa e forte escolta — constituem ofensas ilícitas à personalidade física e moral do autor e pelos direitos tutelados pelo artigo 70.º do CC.

E verificando-se o nexo de causalidade adequada entre os referidos factos e os danos visto que o autor os não teria sofrido se não fosse a lesão ocasionada pelo comportamento dos agentes, a obrigação de indemnizar exista em relação aos apontados danos patrimoniais e não patrimoniais».

Além dos factos acabados de referir a douta sentença proferida na acção declarativa deu ainda como provado o seguinte:

«*Q*) Acompanhado de uma das pessoas que então acolheram o autor em sua casa, deslocou-se a Espanha onde em 1975 foi assistido pelo médico oftalmologista espanhol Dr. Carlos Fernandez Losada, em Orense, na Galiza.

R) O qual lhe diagnosticou uma úlcera na córnea do olho esquerdo.

T) Foi congelada a conta bancária do autor no BESCL.»

Do acabado de transcrever resulta que, quer na sentença condenatória, quer no acórdão desta Secção que a confirmou não se encontram referidos quaisquer danos decorrentes da posição definitiva das posições comerciais e industriais que possuía na empresa Francisco Máximo de Almeida, resultante do então «instituto de conta em participação»; perda definitiva das posições que possuía na actividade comercial de Jorge Baptista da Silva e que se traduziam em interesses relacionados com a importação e exportação; perda definitiva da actividade que exercia na agência comercial, assistência comercial, bancária e informativa que praticava no seu escritório sito em Queluz; extravio de letras para cobrança de propriedade de clientes.

Assim, estes danos que pela recorrentes foram quantificados em 25 900 000$, 10 000 000$, 24 000 000$ e 3 500 000$, respectivamente, nunca foram reconhecidos ou verificados na sentença de condenação.

E sendo esta que fundamenta e limita o pedido, correspondendo à causa de pedir da presente acção, faltará, quanto àqueles pedidos, causa de pedir, ou seja, os pedidos não se conterem na sentença condenatória da acção declarativa, ultrapassando o âmbito do título executivo e daí a ineptidão do requerimento inicial, tal como se decidiu na douta sentença recorrida que não merece qualquer censura ao absolver da instância o Estado em relação àqueles pedidos.

Mas o mesmo já se não nos afigura quanto à absolvição da instância em relação aos danos patrimoniais relacionados com a perda física da visão, a ausência propositada de assistência médica, as ameaças e maus tratos que recebeu enquanto esteve preso, «condutas estas, que, como se diz na sentença emitida na acção declarativa, representam ofensas várias à integridade física do autor que demandou reparação a título de danos patrimoniais e a título de danos não patrimoniais e que, por outro lado, na sua descrição de facto, integram o requisito de nexo de causalidade entre o comportamento dos agentes do Estado e os prejuízos suportados pelo autor».

Pelo que, desta maneira, não se poderá já falar de falta de causa de pedir que pudesse determinar a absolvição de instância em relação àqueles danos patrimoniais que o recorrente quantificou em 30 000 000$.

No entanto, a recorrente tinha o ónus de alegar e provar os factos que justificassem as quantias líquidas indemnizatórias dos danos patrimoniais, nomeadamente daqueles 30 000 000$, o que não fez e, daí, que outra não possa ser a decisão de julgar não verificado qualquer montante referente àqueles danos.

A indemnização no caso *sub judice* só em dinheiro poderia ser determinada dada a impossibilidade absoluta da reconstituição natural, e aquela tem como medida a diferença entre a situação patrimonial do lesado na data mais recente que pode ser atendida pelo tribunal e o que teria nessa data se não existissem danos. É evidente que a avaliação dessas situações tem de ser feita através dos factos alegados pelo recorrente e que venham a ser provados.

Ora, neste caso, factos alguns foram alegados que permitissem avaliar dessas situações patrimoniais.

Poderia, todavia, o valor exacto dos danos ser determinado equitativamente pelo tribunal, como pretende o recorrente?

Na verdade, dispõe o artigo 566.º, n.º 3, do CC:

«Se não puder ser averiguado o valor exacto dos danos, o tribunal julgará equitativamente dentro dos limites que tiver por provados.»

Resulta claro desta disposição que a sua aplicação implica a alegação por parte do interessado de factos que permitam ao tribunal formular um juízo de equidade a fixar o valor exacto dos danos, visto que tal prejuízo só pode mover-se dentro dos limites que tiver por provados (cf. Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 4 de Junho de 1974, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 238, p. 208).

Assim, era forçoso para a aplicação do n.º 3 do artigo 566.º do CC que o recorrente tivesse alegado os factos que pudessem definir a indemnização a pagar em dinheiro dentro daquela equidade, o que a recorrente não fez, não dispondo, desta maneira, o tribunal de quaisquer elementos ou qualquer base de referência de maneira a determinar o valor exacto do dano patrimonial, mesmo recorrendo à equidade. Desconhece-se porque não foi alegado nem consta dos autos o valor dos prejuízos resultantes do congelamento da conta bancária no BESCL, qual a incapacidade de ganho, resultante da deteriorização da sua visão derivada da falta de tratamento e assistência na prisão, qual a efectiva deteriorização resultante da prisão que conduziu à cegueira do olho esquerdo e as despesas com os tratamentos efectuados devido a tal deteriorização.

Em conclusão, embora existam danos patrimoniais nada foi alegado e nenhuns elementos existem nos autos que permitam ao tribunal a avaliação daqueles, mesmo recorrendo à equidade, já que esta funciona dentro dos limites que «tiver por provados» e estes nem sequer se podem considerar apurados, pois, não se pode considerar como tal o pedido formulado pelo recorrente sem que tenha qualquer base factual.

Improcedem desta maneira as conclusões 1 a 4 das alegações.

Resta-nos apreciar se a indemnização por danos morais que a douta sentença fixou em 4 000 000$00 e que a recorrente computava em 30 000 000$, merece censura, como pugna esta.

O artigo 496.º, n.º 1, do CC dispõe: «Na fixação de indemnização deve atender-se aos danos não patrimoniais que, pela sua gravidade, mereçam a tutela do direito».

E o n.º 3 do mesmo artigo estatui: «O montante da indemnização será fixado equitativamente pelo tribunal, tendo em atenção, em qualquer caso, as circunstâncias referidas no artigo 494.º, [. . .]».

Escreve Vaz Serra, in *Revista da Legislação e Jurisprudência*, ano 113.º, p. 95, acerca daquelas disposições:

«A determinação dos danos não patrimoniais ressarcíveis é atribuída pela lei à jurisprudência que tem de apreciar, em cada caso concreto, se são merecedores da tutela do direito, isto é, de ser indemnizados, reparados ou compensados.» E mais à frente acrescenta: «Quanto ao montante da indemnização o n.º 3 do artigo 496.º declara que ela será fixada equitativamente pelo tribunal, tendo em atenção, em qualquer caso, as circunstâncias referidas no artigo 494.º

Essas circunstâncias são a culpabilidade do agente, a situação económica deste e do lesado e as demais circunstâncias (entre elas a gravidade da lesão).

O artigo 494.º estabelece no domínio da responsabilidade extracontratual um critério de moderação no cômputo da indemnização (por danos patrimoniais ou não patrimoniais); no caso de o responsável ter procedido com simples culpa, pode então a indemnização ser fixada equitativamente, em montante inferior ao correspondente aos danos, contanto que as circunstâncias o justifiquem.

No que respeita ao n.º 3 do artigo 496.º o seu objecto é o cálculo ou o cômputo de indemnização por danos não patrimoniais, formulando um critério aplicável, como ali se diz 'em qualquer caso' e, consequentemente, quer exista simples culpa do responsável, quer dolo deste».

E ainda mais à frente escreve: «A satisfação ou compensação dos danos não patrimoniais não é verdadeira indemnização, visto não ser um equivalente do dano, um valor que reponha as coisas no estado anterior à lesão, tratando-se, antes, de atribuir ao lesado uma satisfação ou compensação do dano, que não é susceptível do equivalente».

É esta tese que tem servido de apoio à doutrina que sustenta que deve servir de critério ao juiz para determinar o montante do dano não patrimonial, dizendo-se que a chamada indemnização ou reparação pecuniária deste dano se destina a dar ao ofendido uma quantia em dinheiro, susceptível de lhe atribuir prazeres capazes de compensar, na medida do possível, o dano, fazendo-o esquecer ou mitigando-o.

Um outro critério orientador para a avaliação da compensação devida por danos não patrimoniais é o recurso aos padrões de indemnização geralmente adoptados na jurisprudência.

Tendo, pois, em atenção as considerações atrás expostas e considerando que o recorrente esteve detido ilegalmente de 28 de Setembro de 1974 a 24 de Dezembro de 1974, ou seja, pouco menos de três meses sem que lhe fosse prestado tratamento médico adequado e por ele suscitado aos olhos, o que lhe provocou uma deteriorização considerável do seu sistema visual, que os carcereiros fizeram-lhe constar que os detidos iriam ser passados pelas armas, que na altura da sua libertação estava muito abalado psiquicamente e cego do olho esquerdo, que só meia hora antes do funeral do pai é que lhe foi permitido ver o defunto e, ainda assim, guardado à vista por numerosa e forte escolta e que só passados alguns anos é que recuperou parcialmente, quanto à sua vida psíquica e moral, há que concluir que tais danos são merecedores de tutela do direito dada a sua gravidade, pois atentaram contra um direito fundamental de liberdade pessoal e provocaram grande sofrimento e danos, reputando-se justa e equilibrada, como compensação por estes danos morais, a quantia de

4 000 000$, acompanhando a indemnização fixada por este STA em 27 de Junho de 1989, no processo n.º 24 686, para um caso algo semelhante, que foi de 3 000 000$ por danos não patrimoniais por prisão ilegal do COPCON durante seis meses, com dois de incomunicabilidade absoluta.

Pelo exposto, nega-se provimento ao recurso e mantém-se a douta sentença recorrida.

Custas pela recorrente, sem prejuízo do apoio judiciário concedido.

Lisboa, 2 de Fevereiro de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Manuel Nunes Ferreira — Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca.*

Acórdão de 2 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Recurso contencioso. Notificação. Tempestividade. Ónus da prova.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O prazo de dois meses do recurso contencioso dos actos anuláveis para o caso de residentes no continente só começa a contar-se a partir de uma notificação do acto recorrido, que obedeça aos requisitos do artigo 30.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, pois só a partir de então é aquele oponível ao destinatário.

2 — É sobre a entidade recorrida que impende o ónus de provar os factos integradores das excepções que suscitam; assim, cabe-lhe provar que a interposição do recurso foi extemporânea, pelo que, não o tendo feito, sofre-lhe o respectivo ónus, isto é, não se ter por provado que o recurso contencioso foi intempestivo.

Recurso n.º 31 230, em que são recorrente Maria de Lurdes Santos Almeida e recorrido o presidente substituto da Câmara Municipal de Lisboa. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Maria de Lurdes Santos Almeida, identificada nos autos, recorre para este Supremo Tribunal da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa que, por intempestividade, lhe rejeitou o recurso contencioso interposto do despacho de 31 de Julho de 1986, do presidente substituto da Câmara Municipal de Lisboa (CML), que decretou a desocupação imediata da habitação social sita no Bairro da Musgueira, Rua S, 24, nesta cidade.

São as seguintes as conclusões da sua alegação de recurso:

a) Ao julgar pela intempestividade do recurso apresentado pela ora recorrente, a douta sentença,

b) Violou o preceito do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, e

c) Ao não conhecer o recurso indirectamente violou o preceito do artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), Decreto-Lei n.º 35 106, de 6 de Novembro de 1945 e o despacho camarário n.º15-P/84, publicado no *Diário Municipal*, de 20 de Janeiro de 1984.

d) Pelo que deve ser revogada e consequentemente aceite o recurso apresentado pela recorrente em 18 de Novembro de 1986 e anulado o acto recorrido, com as legais consequências.

A entidade recorrida também alegou, tendo propugnado pela manutenção do julgado.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) neste Tribunal é de parecer que o recurso merece provimento «por não haver nos autos qualquer indício minimamente seguro de que a recorrente fora notificada de qualquer despacho antes da execução do despejo que vem impugnado».

O processo tem os vistos dos Ex.mos Juízes Adjuntos.

Cumpre decidir.

I — Matéria de facto:

A) A agravante era ocupante de uma casa de habitação social pertencente à CML, sita no Bairro da Musgueira Sul, Rua S, 24, em Lisboa.

B) Em 18 de Junho de 1986, a Polícia Municipal de Lisboa (PML) informou que naquela habitação estava a residir, desde fins de Maio desse ano, António Augusto Martins, serralheiro, a fl. 23, tendo a agravante deixado de residir lá há cerca de um mês, data em que teria ido residir para casa própria, em Odivelas.

C) Na sequência, o presidente substituto da CML determinou, por despacho de 31 de Julho de 1986, *o despacho contenciosamente recorrido,* a desocupação imediata daquela habitação, face ao «abuso da ocupação indevida [. . .]».

D) Em data indeterminada, a agravante recebeu uma notificação da PML para comparecer nas suas instalações da Palhavã, tendo aí sido avisada de que iria ser despejada em consequência de despacho de 31 de Julho de 1986, do Dr. Lívio Borges, na qualidade de presidente substituto.

E) A agravante fez várias diligências tendentes a obstar ao despejo e conhecer mais elementos relativos ao processo.

F) No doc. de fl. 10 diz-se que a data do despejo foi de 18 de Junho de 1986.

G) No doc. de fl. 24, a agravante, numa exposição dirigida ao presidente da CML, com a data de 18 de Setembro de 1986 e na mesma data entrada naquela autarquia, diz que «até ao dia de ontem vivia numa habitação municipal sita na Rua S, 24, Musgueira Sul, 1700 Lisboa».

H) O recurso contencioso deu entrada no TAC de Lisboa em 18 de Novembro de 1986.

Nos termos do n.º 1 do artigo 21.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, «o STA conhece de matéria de facto e de direito, salvo o disposto nos números seguintes».

Não sendo o presente nenhum dos casos salvaguardados nos restantes números daquele artigo 21.º, nada impede esta Secção de Contencioso Administrativo de debruçar-se sobre a matéria de facto carreada aos autos e pronunciar-se sobre a aquisição que dela fez o M.mo Juiz recorrido.

Vejamos então:

A sentença *sub judicio* considerou extemporâneo o recurso contencioso interposto pela ora agravante, tanto quanto, tendo aquele que dar entrada no tribunal no prazo de dois meses contados da notificação do acto recorrido, nos termos do n.º 1 dos artigos 28.º, alínea *a*), e 29.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), considerou a agravante notificado deste em data bem anterior a 18 de Setembro de 1986.

Para tal, concluiu, reportou-se aos articulados 5.º a 14.º da petição, dos quais não restariam «dúvidas de que a recorrente foi notificada do acto recorrido em data anterior a 18 de Setembro de 1986, tanto assim que procurou que fosse revogado, tendo efectuado várias diligências, mas apesar disso o acto foi executado em 18 de Setembro de 1986».

«Acresce ainda» — diz-se naquela sentença — «que a entidade recorrida alegou na contestação que a recorrente fora notificada em data anterior a 18 de Setembro de 1986».

«Ora, a recorrente não impugnou este facto, tendo-se limitado a contraditar a matéria de direito, alegando, erradamente, que o prazo de recurso se conta a partir da execução do acto.

Finalmente, do documento dirigido em 18 de Setembro de 1986 à entidade recorrida (fl. 24), resulta, sem margem para dúvidas, que a recorrente fora notificada em data anterior do acto recorrido (e parece até que a execução do acto terá sido iniciada em data anterior a 18 de Setembro de 1986).

Aos vícios alegados pela recorrente e pelo Ex.mo Magistrado do Ministério Público corresponde a sanção da anulabilidade e pelo que, tendo o recurso sido interposto em 18 de Novembro de 1986, é intempestivo».

Estes os fundamentos da decisão em recurso.

Nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 28.º da LPTA: «Os recursos contenciosos de acto anuláveis são interpostos nos seguintes prazos [. . .].

a) 2 meses, se o recorrente residir no continente ou nas regiões autónomas;»

Depois o n.º 1 do artigo seguinte postula que «o prazo para a interposição de recurso de acto expresso conta-se da respectiva notificação ou publicação, quando esta seja imposta por lei», acrescentando o n.º 2 que «o disposto no número anterior não prejudica a faculdade de o interessado interpor recurso antes da notificação ou publicação do acto, se tiver sido iniciada a execução deste».

Por seu lado, o artigo 30.º da LPTA estatui:

«1. Para efeito de recurso, a notificação e a publicação devem indicar:

a) O autor do acto e, no caso de este o ter praticado no uso de delegação ou subdelegação de competência, a qualidade em que decidiu, com menção dos despachos de delegação ou subdelegação e do local da respectiva publicação;

b) O sentido e data da decisão.

2. Os fundamentos da decisão devem constar da notificação e, quando possível, da publicação, ainda que por extracto.»

Tais normas estavam em vigor ao tempo dos factos dos autos, de acordo com o artigo 136.º da mesma LPTA.

Comentado aquele artigo 30.º, dizem A. Maurício, Dimas Lacerda e Simões Redinha, no seu *Contencioso Administrativo*, 2.ª ed., p. 143, que a «expressão» para os efeitos de recurso «parece dever entender-se no sentido de que o acto só é, em princípio, oponível ao administrado desde que a notificação ou publicação contenha os elementos indicados no preceito».

No mesmo sentido se orientou a jurisprudência deste Tribunal, sendo exemplo dela o Acórdão de 27 de Março de 1990 (recurso n.º 27 747) onde, no ponto II do respectivo sumário, se escreveu:

«Nos termos do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho (LPTA), a notificação [. . .] para efeitos de recurso contencioso, deve indicar, para além do autor do acto e da qualidade em que interveio, o sentido e a data.»

E, no ponto III, acrescenta-se, embora referindo-se à notificação edital, que não tendo tais elementos «[. . .] não começa a contar o prazo do recurso porquanto a factualidade descrita não consubstancia notificação legal do acto».

Temos assim que o prazo de dois meses do recurso contencioso dos actos anuláveis para o caso de residentes no continente, como a agravante — e só do recurso de actos anuláveis se trata aqui e agora — só começa a contar-se a partir de uma notificação do acto recorrido que obedeça aos requisitos do artigo 30.º da LPTA, pois só a partir de então é aquele oponível ao destinatário.

Daí a doutrina do artigo 31.º seguinte, que difere o momento do «início do prazo do recurso para o da notificação formalmente regular quando a primitiva o não tenha sido por carência daqueles elementos do artigo 30.º».

Já vimos que o Sr. Juiz *a quo* considerou a ora agravante notificada, regularmente notificada, em momento bem anterior a 18 de Setembro de 1986, razão porque julgou o recurso contencioso intempestivo porque interposto em 18 de Novembro de 1986.

Porém, salvo o devido respeito, da matéria de facto dos autos, com interesse para tal decisão, não se retira aquela conclusão.

Com efeito, nos articulados 5.º a 14.º da petição de recurso, em que se baseou, não retira a data em que a agravante foi notificada ou, sequer, que ela o fosse regularmente.

No primeiro de tais articulados disse ela: «Oportunamente e tendo recebido uma notificação da PML para comparecer nas suas instalações da Palhavã, a recorrente aí se deslocou, tendo, com espanto, sido avisada de que iria ser despejada em consequência do despacho de 31 de Julho de 1986 do Ex.mo Dr. Lívio Borges, na qualidade de presidente substituto».

Constata-se daqui que a ora agravante foi sim «notificada» para comparecer na PML e, ali, foi «avisada» que iria ser despejada na sequência do despacho impugnado. Porém, isto não é o mesmo que ter sido notificada do despacho recorrido nos modos que obriga o artigo 30.º da LPTA.

Na verdade, não fica a saber-se se o «aviso» foi meramente verbal ou escrito, se, no último caso, foi entregue à agravante e se obedecia às exigências legais.

E dos restantes articulados melhor prova não se retira. Pelo contrário, favorece a tese contrária, isto é, a de uma notificação irregular, pois logo no 6.º a então recorrente diz que tal notificação colheu-a de surpresa «[. . .] pelo que indagou do porquê de tal despacho».

Isto é, a agravante ficou no desconhecimento dos fundamentos do despacho recorrido contenciosamente.

Depois, nos articulados 7.º a 9.º, descreve as diligências que empreendeu para os conhecer, no 10.º alega que diligenciou «no sentido de conhecer mais elementos relativos ao processo», nos 11.º, 12.º e 13.º refere vários contactos havidos na Câmara e na PML e no 14.º termina, dizendo que «a despeito de todos os esforços, e logicamente — até porque já havia despacho camarário nesse sentido —, foi a recorrente despejada no dia 18 de Setembro de 1986.

Como concluiu daqui que a recorrente foi notificada do despacho contenciosamente impugnado antes desta última data? Não se alcança o esteio de tal julgamento. Quando muito — e mesmo assim sem segurança suficiente — poderia dizer-se que a recorrente foi avisada que iria ser despejada por causa daquele despacho. Nunca notificada dele em termos da exigência constitucional já da altura, do n.º 2 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa, pois sendo tal despejo, sem dúvida, um acto lesivo para ela haveria de conter, além da sua obrigatoriedade formal, a sua fundamentação expressa e os demais elementos do artigo 30.º da LPTA, já referidos.

Por outro lado, diferentemente do que concluiu o M.mo Juiz agravado, também do doc. de fl. 24 não se retira que aquela notificação tivesse ocorrido em data anterior ao acto recorrido (aliás, deve ter-se querido dizer da execução do acto recorrido).

Trata-se de um requerimento ao presidente da CML, datado de 18 de Setembro de 1986 e entrada na Câmara no mesmo dia, em que a ora agravante se diz, naquele dia, sem morada, porque até ao dia de ontem vivia numa habitação municipal sita na Rua S, 24, Musgueira Sul, 1700 Lisboa, e pede seja dada uma explicação à requerente sobre uma pretensa denúncia de ter vendido a terceiros tal habitação «e que, com todo este problema, o que aconteceu foi que a Polícia mandou a requerente retirar-se da citada casa e actualmente anda desesperada pelo facto de viver na rua».

Ora, de tal requerimento, pode dizer-se, *mutatis mutandis*, o que já se referiu em relação aos articulados da petição de recurso. Não provam, sequer indiciam que a recorrente, ora agravante, foi notificada do despacho contenciosamente impugnado antes de 18 de Setembro de 1986.

Por fim, diz o M.mo Juiz do TAC que a Câmara alegou na contestação que a recorrente fora notificada antes daquela data e a agravante não o impugnou.

Efectivamente, no articulado 10.º da resposta, a entidade recorrida excepcionou a intempestividade do recuso contencioso, porquanto já em 18 de Setembro de 1986 a mesma ora recorrente confessava «ter tido anterior conhecimento (doc. n.º 5) [. . .]» sendo que tal doc. n.º 5 é o já referido de fl. 24.

Porém, além do conhecimento não ser sinónimo jurídico da notificação do acto recorrido, pelas razões já ditas, e do doc. de fl. 24, não provar, como também já se disse, que a agravante foi regular e efectivamente notificada do acto recorrido antes de 18 de Setembro de 1986, acresce que «impende sobre a entidade recorrida o ónus de provar os factos integradores das excepções que suscitar», pois é ela que pretende prevalecer-se da caducidade do recurso. Neste sentido, os Acórdãos de 7 de Março de 1991 (recurso n.º 26 838), de 31 de Janeiro de 1991 (recurso n.º27 903) e de 14 de Janeiro de 1992 (recurso n.º 29 329).

É, aliás, a doutrina que se alcança, seja do n.º 2 do artigo 342.º, seja do n.º 2 do artigo 343.º do Código Civil, onde, expressamente, se estatui que «nas acções que devem ser propostas dentro de certo prazo a contar da data em que o autor teve conhecimento de determinado facto, cabe ao réu a prova de o prazo ter já decorrido, salvo se outra for a solução especialmente consignada na lei». E, como não há na lei outra solução, há que aceitar a regra geral.

Assim, cabia à entidade agravada provar que o recurso foi intempestivo.

Para tanto, havia de provar os factos que determinaram a extemporaneidade dele, ou seja, logo em primeiro lugar, que o despacho contenciosamente impugnado foi notificado à recorrente, sob a forma legal, e em data anterior a dois meses contados até à data da interposição do recurso contencioso em juízo, ou seja, 18 de Novembro de 1986.

Não o tendo feito, sofre-lhe o respectivo ónus, isto é, não se ter por provado que o recurso contencioso foi intempestivo.

Isto sem embargo da ilação que o M.mo Juiz parece pretender retirar de pretensa falta de impugnação, pela recorrente, do alegado sob o n.º 10 da contestação.

Desde logo, porque há que atender ao disposto no artigo 50.º da LPTA, depois porque deve entender-se que a notificação só possa provar-se por documento, finalmente porque a resposta à excepção da extemporaneidade, considerada no seu conjunto, pretende rebater tal excepção, tudo nos termos ainda dos artigos 505.º e 490.º do Código de Processo Civil.

Nestes termos, procede a primeira conclusão da alegação da recorrente e, com ela, o recurso jurisdicional.

Não se conhece das demais conclusões, porquanto dizem respeito ao mérito de recurso, mérito este que não foi julgado na sentença agravada, e, é sabido, os recurso jurisdicionais destinam-se a rever decisões e não a criá-las *ex novo*.

Sem custas.

Lisboa, 2 de Fevereiro de 1993. — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* (relator) — *António Fernando Samagaio — João Vaz Rebordão.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 2 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Ordem dos Advogados. Inscrição. Idoneidade moral. Conceito vago e indeterminado. Poder discricionário. Tribunais administrativos. Poderes de cognição.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O poder conferido à Ordem dos Advogados de recusar a inscrição como advogado aos requerentes a que falte idoneidade moral, nos termos do artigo 156.º, n.º 1, alínea a), do Estatuto da Ordem dos Advogados, não é discricionário.

2 — A falta de idoneidade moral é um conceito normativo vago e indeterminado que constitui o pressuposto da estatuição daquele preceito.

3 — O tribunal pode sindicar sem limitações a integração do referido conceito.

4 — Carece de idoneidade moral para o exercício da profissão de advogado aquele que, não estando inscrito como advogado e tendo suspensa a sua inscrição como estagiário, durante vários anos intervém em diversos processos judiciais naquela qualidade, aceitando procurações e substabelecimentos e dá consultas em escritório de advogado, correndo por estes factos, contra ele, processos-crime por exercício ilegal de advocacia.

Recurso n.º 31 355, em que são recorrente Manuel Acácio dos Santos Trigo e recorrido o Conselho Superior da Ordem dos Advogados. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Artur Maurício.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Manuel Acácio dos Santos Trigo, com os sinais dos autos, recorre da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, que negou provimento ao recurso interposto do Acórdão de 18 de Maio de 1990 do Conselho Superior (CS) da Ordem dos Advogados (OA), que manteve a decisão do Conselho Geral (CG) da mesma Ordem, nos termos da qual foi recusada a inscrição do recorrente como advogado, pedindo a sua revogação.

Em alegações, formula as seguintes conclusões:

1 — O recorrente concluiu o seu estágio de advocacia e, embora com apreciável atraso, justificado perante a entidade recorrida, requereu a sua inscrição como advogado, juntando toda a documentação necessária.

2 — Enquanto aguardava a sua inscrição e como é prática corrente entre os candidatos à advocacia, depois de concluído o estágio e antes de proferida decisão sobre a sua inscrição como advogado, praticou alguns actos próprios da actividade desta profissão, mas dessa prática não resultaram provados quaisquer prejuízos para terceiros, designadamente para as partes nesses processos nem nenhum depoimento foi prestado a atestar a sua falta de idoneidade moral para o exercício da profissão.

3 — Sem embargo de reconhecer que a sua conduta não foi muito ética, não pode ela, no entanto, ser equiparada a «crime grosseiramente desonroso», previsto no elenco do artigo 156.º do Estatuto da Ordem dos Advogados (EOA) como impeditivo do direito de inscrição como advogado.

4 — Ao decidir como o fez, a douta sentença recorrida fez uma menos correcta apreciação dos factos e, consequentemente, por erro nos respectivos pressupostos, interpretou e aplicou erradamente o referido artigo 156.º do Estatuto.

A entidade recorrida sustenta, em contra-alegações, que deve manter-se a sentença recorrida.

A Ex.ma Magistrada do Ministério Público emite parecer no sentido de que se deve negar provimento ao recurso.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

Está provado:

A) Por deliberação de 4 de Julho de 1979, do Conselho Distrital de Lisboa (CDL), foi deferida a inscrição do recorrente na OA.

B) Por despacho de 19 de Maio de 1981, foi prorrogado o estágio de advocacia ao recorrente por três meses.

C) Por despacho de 4 de Janeiro de 1982, comunicado ao recorrente, foi suspensa a inscrição do recorrente como candidato à advocacia nos termo dos §§ 1.º e 2.º do artigo 6.º do Regulamento de Inscrição de Advogados e Candidatos.

D) Por ofício de 16 de Fevereiro de 1984, o vice-presidente do CDL da OA participava à Polícia Judiciária (PJ) que o recorrente vinha exercendo a advocacia, tendo a inscrição suspensa desde 1 de Abril de 1982.

E) Em 31 de Julho de 1986, o recorrente requereu a sua inscrição como advogado.

F) Por deliberação de 21 de Outubro de 1986, o CDL decidiu instaurar processo para averiguação e verificação da idoneidade moral do recorrente, atendendo a que este tinha várias participações na PJ, por exercício da advocacia sem estar inscrito na OA.

G) Em 4 de Abril de 1988, foi deduzida acusação contra o recorrente.

H) Em reunião de 15 de Dezembro de 1988, o CDL da OA deliberou cancelar a inscrição suspensa do recorrente como candidato à advocacia e recusar a sua inscrição como advogado por falta de idoneidade moral, com fundamento em:

Não obstante ter o estágio de advocacia suspenso, sem o ter completado, ter praticado actos próprios da profissão de advogado, contínua e reiteradamente desde pelo menos 24 de Novembro de 1983 até 11 de Julho de 1986 (traduzidos na subscrição de articulados e requerimentos e na intervenção em audiências de julgamento e outras diligências judiciais, designadamente em 10 processos judiciais), o que continuou a fazer depois de ter requerido a sua inscrição como advogado em 31 de Julho de 1986.

Ter escritório de advocacia onde dá consultas e recebe clientes.

Ter pendente dois processos-crime por exercício ilegal de profissão.

I) Por Acórdão de 28 de Junho de 1989, decidiu o CG da OA negar provimento ao recurso da deliberação referida na alínea anterior.

J) Em sessão de 18 de Maio de 1990, o CS da OA negou provimento ao recurso da deliberação referida na alínea anterior.

A sentença recorrida negou provimento ao recurso, na parte que importa, com fundamento em que se não verificaria erro grosseiro na integração feita pela entidade recorrida do conceito de «idoneidade moral», constante do artigo 156.º, n.º 1, alínea *a*), do EOA, nem violação dos princípios da não discriminação e da justiça.

A referência feita a «erro grosseiro» é justificada na sentença por se ter entendido que o legislador, em tal preceito e ao utilizar aquele conceito, teria conferido à OA um «poder discricionário», sustentando-se depois que a lei assim conferira à Administração uma «margem de livre apreciação».

A fundamentação da sentença, neste ponto, completa-se com a citação de arestos do STA, cuja doutrina justificaria a limitação dos

poderes de cognição dos tribunais administrativos ao aludido erro grosseiro ou manifesto.

De realçar ainda a afirmação de ao tribunal não caber sindicar a actuação da OA, por se tratar de poder discricionário.

Toda esta construção teórica não é claramente posta em causa pelo recorrente que, tal como o fizera já em 1.ª instância, se insurge, agora exclusivamente, contra a valoração ética da sua conduta.

Na verdade, no que concerne aos factos que lhe foram imputados, ele apenas lhes pretende conferir uma gravidade bem mais reduzida, acentuando a circunstância de já ter terminado o estágio e ser de uso a prática de actos de advocacia enquanto se aguarda a inscrição como advogado.

De todo o modo e apesar do âmbito limitado em que se move a impugnação do recorrente, importa clarificar os poderes de cognição do tribunal na matéria em causa, questão que mereceu, na sentença recorrida, a resposta acima sintetizada e se não tem como a mais correcta.

Há, com efeito, que distinguir — distinção porventura pouco nítida na jurisprudência mais recuada — entre a discricionariedade em sentido próprio, volitiva, que permite a escolha livre da decisão, no respeito pelo fim legal dos poderes atribuídos à Administração e a discricionariedade imprópria em que o poder administrativo é verdadeiramente vinculado na interpretação e aplicação da lei, ainda que, através da utilização legal de conceitos vagos e indeterminados ou da remissão para normas extrajurídicas (cf. Freitas do Amaral, *Direito Administrativo (Lições de 1984),* II, pp. 317 e segs.) a Administração goze de uma mais ou menos ampla liberdade de apreciação.

Ora, nunca foi jurisprudência deste STA a limitação da sindicabilidade dos actos proferidos no domínio de poderes discricionários em sentido próprio aos casos de erro grosseiro ou manifesto, como parece fazer crer a sentença recorrida.

Neste domínio, o que talvez com pouco rigor se tem afirmado como imune aos poderes de cognição do tribunal é o estrito âmbito da liberdade de decisão, respeitada que seja a vinculação ao fim legal e, hoje, também aos princípios constitucionais que devem reger a actividade administrativa.

O recurso ao «erro grosseiro ou manifesto», como limitação dos poderes jurisdicionais, tem tido a sua sede na discricionariedade em sentido impróprio, no que respeita à integração de conceitos vagos ou indeterminados ou que apelam a ramos do saber extrajurídico.

O equívoco da sentença recorrida explica-se pela circunstância de, em certos casos, a outorga de poderes discricionários se poder inferir da utilização legal daqueles conceitos.

Mas se é assim, se o poder administrativo é verdadeiramente discricionário, se a escolha da decisão é livre — agora através da aplicação ao caso de tais conceitos — não se justificará também a sua sindicabilidade por erro manifesto ou grosseiro.

Na situação em apreço, a referência a poderes discricionários é, aliás, descabida.

Com efeito, não se reconhece no artigo 156.º, n.º 1, alínea *a*), do EOA a atribuição aos órgãos competentes da OA de qualquer poder de livre de escolha da decisão.

A referência dos requerentes «que não possuam idoneidade moral» constitui um pressuposto da estatuição — a recusa de inscrição no OA.

Verificado tal pressuposto, a lei vincula os órgãos decidentes a recusar a inscrição.

Sucede é que o legislador optou por reunir num conceito geral o pressuposto da norma, dada a impossibilidade de elencar as situações susceptíveis de integrar esse conceito, permitindo assim àqueles órgãos «uma maior liberdade de adaptação da disciplina jurídica às particularidades do caso» (cf. Azevedo Moreira, *Curso de Contencioso Administrativo,* 1984, Instituto Nacional de Administração).

O problema que se coloca é, pois, o de saber se o tribunal pode, e em que medida, sindicar a integração do referido conceito feito pela entidade recorrida.

Não sendo aqui o lugar próprio para longas teorizações sobre a questão, afigura-se conveniente acentuar que a resolução do problema não pode esquecer os comandos constitucionais que mais directamente lhe respeitam: o que consagra o direito ao recurso contencioso de actos administrativos, com fundamento em ilegalidade (artigo 268.º, n.º 4), o que sujeita à lei a actividade administrativa (artigo 266.º, n.º 2), o que comete aos tribunais assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados (artigo 265.º, n.º 2).

A estes direitos, deveres e poderes não impõe a Constituição, expressamente, qualquer limite.

Neste contexto, não é de aceitar, sem uma profunda reflexão, orientações que subtraem, total ou parcialmente, ao controle do poder jurisdicional a aplicação pela Administração de conceitos normativos quando dela resulta a lesão de direitos e interesses legalmente protegidos dos administrados.

Não se recusa que os limites que, directamente, estão ausentes dos referidos comandos legais e possam surgir do confronto com outros princípios constitucionais.

Seria o caso v. g. os que constam dos artigos 114.º, n.º 1 (separação e interdependência dos órgãos de soberania) e 266.º, n.º 1 (prossecução do interesse público pela Administração).

E é nesta medida que o risco da chamada «dupla administração» acaba, frequentemente, por ser chamado a justificar a atribuição à Administração de margens mais ou menos amplas de liberdade na aplicação do direito e a consequente redução dos poderes jurisdicionais de controle legal.

Não está, porém, demonstrado que o respeito destes condicionamentos não possa resultar do regime a que está sujeito o mecanismo da prova em contencioso administrativo face à presunção de legalidade dos actos administrativos, o que, a verificar-se, tem o mérito de não operar com limites ao poder dos tribunais no estrito âmbito das funções que a estes a Constituição comete.

De todo o modo, mesmo para quem não aceite esta tese, o reconhecimento de limites aos próprios poderes de cognição dos tribunais administrativos não deixará de ser admitido como excepção.

Em tal conformidade, e no ponto que nos ocupa, a questão está em saber se a integração do conceito de «idoneidade moral» feita pela entidade recorrida deve ou não ser abrangida pela excepção e, em caso negativo, a que tipo de controle jurisdicional se deve sujeitar.

Ora, o primeiro aspecto que não pode deixar de relevar é a circunstância de o acto contenciosamente recorrido constituir uma medida sancionatória de extrema gravidade e que, marcando o seu destinatário com o labéu de indoneidade moral e impedindo-o do exercício de uma profissão, põe em causa direitos fundamentais do cidadão.

Trata-se de uma matéria em que a defesa dos direitos dos cidadãos tem nos tribunais um último reduto, impondo-se «um particular reforço das garantias contenciosas dos administrados» (neste sentido, citado estudo de Azevedo Moreira que, em largos trechos, se tem seguido).

Mas se é assim como princípio, não se vê que o preenchimento do conceito se tenha que fazer por aplicação de conhecimentos para que os tribunais administrativos não estejam vocacionados ou que os órgãos da OA competentes para decidir se encontrem em especial posição que lhes permita uma melhor subsunção dos factos a tal conceito — critérios que usualmente se acolhem para justificar a redução do controle jurisdicional.

Sendo, como é, um juízo valorativo de ordem ética referenciado às exigências do exercício de uma profissão e, em particular, aos deveres a que legalmente os advogados estão sujeitos, pode o tribunal, pelo seu conhecimento dos valores morais vigentes e, especialmente, pela interpretação dos preceitos que impõem aqueles deveres, apreciar se os factos provados integram o referido conceito.

Poderia entender-se que, constituindo a OA a instituição a quem é confiada a disciplina e defesa da profissão da advocacia, estaria ela colocada em situação de privilégio para a valoração de condutas como aquela que foi sancionada pelo acto contenciosamente recorrido.

A verdade é, porém, que os factos não se reportam ao exercício profissional de um advogado, mas antes a um comportamento anterior à inscrição requerida e cuja apreciação não demanda, assim, conhecimentos especiais sobre aquele exercício.

Em suma, contrariamente ao decidido, não se justifica qualquer limite aos poderes de cognição do tribunal relativamente ao modo como o conceito de inidoneidade moral foi integrado pela autoridade recorrida.

Nos termos do artigo 76.º, n.º 1, do EOA o advogado deve «considerar-se um servidor da justiça e do direito e, como tal, mostrar-se digno da honra e das responsabilidades que lhe são inerentes».

Todo o capítulo v do EOA, que abre com aquele comando, consigna os deveres dos advogados para com a comunidade, o OA e os clientes, os colegas de profissão e os julgadores.

Fastidioso seria enumerar esses deveres, mas todos eles radicam na concepção de que o advogado é um profissional que se encontra fundamentalmente ao serviço do direito e da justiça.

Este escopo último das suas funções exige nele, como bem acentua a entidade recorrida, dignidade, independência, honra e responsabilidade.

Na sua actuação, o respeito pelos julgadores, pela OA, pelos colegas, pelos clientes deve ser permanente ditâme da sua consciência; a confiança recíproca de todos estes intervenientes é fundamental para a realização de um verdadeiro estado de direito.

Ora, os factos dados como provados revelam, no recorrente, uma personalidade moral que, no mínimo, não oferece garantias de respeito pelos referidos valores éticos e de uma actuação profissional que por esses valores se deve pautar.

Na verdade, o recorrente, durante vários anos, praticou actos próprios da profissão de advogado, intervindo em diversos processos ju-

diciais e dando consultas em escritório de advogado, bem sabendo que o não podia fazer por não estar inscrito na Ordem; por estes factos correm contra ele processos-crime por exercício ilegal de advocacia.

Contrariamente ao alegado, nem sequer o recorrente poderia invocar o estatuto de advogado estagiário, pois, desde 4 de Janeiro de 1982, tinha a sua inscrição suspensa como candidato.

Aceitando procurações e substabelecimentos como advogado, o recorrente ludibriou clientes, advogados e os julgadores dos tribunais por onde corriam os processos em que interveio.

É patente que esta conduta desrespeita frontalmente os valores que o recorrente, como advogado, teria que prosseguir, pelo que é lícito recear que, então noutras situações, não fosse ele o melhor servidor da justiça e do direito.

E se como advogado o recorrente ficaria sujeito a aceitar os lugares para que fosse nomeado na OA, que confiança poderia ele merecer na defesa da deontologia e ética profissionais?

Não se verifica, assim, no acto contenciosamente impugnado o erro que o recorrente lhe imputou.

Resta acrescentar que a conduta do recorrente não foi sancionada por «equiparada a crime gravemente desonroso».

Com efeito, o acórdão do CS da OA que recusou a inscrição do recorrente como advogado é bem claro no sentido de que a decisão se funda na falta idoneidade moral.

Ali se diz, expressamente:

«[. . .] revela com evidência meridiana a falta de idoneidade para o exercício da profissão [. . .]»

Por outro lado, o citado artigo 156.º, n.º 1, alínea *a*), prevê, sem qualquer ambiguidade, duas situações, independentes entre si, que podem funcionar como pressupostos da recusa de inscrição: «os que não possuem idoneidade moral para o exercício da profissão e, em especial, os que tenham sido condenados por qualquer crime gravemente desonroso».

Daí que não haja qualquer razão para entender que a falta de idoneidade moral só deva ser reconhecida como fundamento da recusa de inscrição quando a conduta do requerente seja equiparada à de quem comete um crime gravemente desonroso.

Improcedem, pois, todas as conclusões das alegações do recorrente.

Em conclusão, acordam em negar provimento ao recurso, confirmando, mas com diferentes fundamentos, a decisão impugnada.

Custas pelo recorrente, com taxa de justiça de 20 000$ e procuradoria de 10 000$.

Lisboa, 2 de Fevereiro de 1993. — *Artur Maurício* (relator) — *João Vaz Rebordão — Rui Manuel Pinheiro Moreira.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 2 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Prejuízo de difícil reparação. Médico.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — São pressupostos do deferimento do pedido de suspensão de eficácia que a execução do acto cause provavelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente (requisito positivo), que não determine grave lesão do interesse público (requisito negativo) e que do processo não resultem fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso.

2 — A inverificação de um só dos três requisitos determina o indeferimento do pedido.

3 — Não são de difícil reparação os danos que, posteriormente à eventual anulação do acto, permitam reconstituir a situação em que estaria o requerente se não fosse a prática daquele.

4 — A execução do acto que puniu o requerente com a pena disciplinar de um ano de inactividade não lhe causa provavelmente prejuízo de difícil reparação se, como apenas alegou, lhe determinar a privação forçada de um ano de trabalho, a perda pelo mesmo período, de remuneração, antiguidade, aposentação, impossibilidade de promoção durante dois anos contados do termo do cumprimento da pena, interrupção do treino, experiência hospitalar e formação profissional, sendo médico e podendo continuar a exercer clínica privada.

Recurso n.º 31 567, em que são recorrente Eduardo Calvão de Morais Sarmento Pires e recorrido o Ministro da Saúde. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. António Samagaio.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Eduardo Calvão de Morais Sarmento Pires, casado, médico, chefe de serviço hospitalar de Psiquiatria do Hospital de Sobral Cid, (HSC), em Coimbra, residente na Rua de Aveiro, lote 5, 9.º, direito, 3000 Coimbra, veio requerer, previamente à interposição do recurso contencioso, a suspensão de eficácia do despacho de 16 de Outubro de 1992, do Sr. Ministro da Saúde que, em processo disciplinar, lhe aplicou a pena de um ano de inactividade, face a acumulação ilegal de funções, por sobreposição parcial dos horários no HSC e no Instituto Português de Oncologia (IPO).

Alegou, em síntese, que da não suspensão de eficácia do acto resultar-lhe-ão prejuízos de difícil reparação, dada a privação forçada de um ano de trabalho, a perda, pelo mesmo período, de remuneração, antiguidade, aposentação, bem como a impossibilidade e promoção durante dois anos, contados do termo do cumprimento da pena, e, por outro lado, a sua suspensão não determina grave lesão para o interesse público, já que a sua presença ao serviço não constitui causa de distúrbio ou perturbação para o mesmo, para além de que a sua ausência provocará inconveniência para o interesse público resultante da inevitável desorganização como consequência inevitável da mudança súbita de uma chefia de serviço hospitalar.

1 — A autoridade requerida, notificada para responder, nada disse, enquanto o Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu douto parecer no sentido do deferimento do requerido, atenta, sobretudo, a especial relação médico psiquiatra-doente.

2 — Sem vistos — artigo 78.º, n.º 4, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) —, vêm os autos à 1.ª sessão.

Nos termos do n.º 1 do artigo 76.º do citado diploma a suspensão de eficácia do acto administrativo só pode ser concedida pelo tribunal quando se verifiquem os seguintes requisitos:

«*a*) A execução do acto cause provavelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso;

b) A suspensão não determine grave lesão do interesse público;

c) Do processo não resultem fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso.»

Para ser deferido pedido de suspensão de eficácia é, assim, necessário que se verifiquem cumulativamente os três referidos requisitos, pelo que a inverificação de um só que seja determina o seu indeferimento como, de resto, é jurisprudência pacífica deste STA.

Começaremos pelo primeiro: que a execução do acto cause provavelmente prejuízo de difícil reparação ao requerente.

A este propósito alega o mesmo que dos efeitos da pena e da sua execução há pelo menos dois — a perda do direito ao trabalho e a do direito à remuneração pontual, pelo prazo de um ano — que ficarão definitiva e irreparavelmente afectados, de tal forma que nem uma decisão absolutória poderá repor retroactivamente.

Daí que, neste aspecto da inactividade a execução da pena tem o mesmo efeito ou resultado que a inactividade ou encerramento temporários impostos administrativamente a profissionais liberais ou estabelecimentos comerciais, o que só por si era suficiente para decretar a suspensão de eficácia do acto.

Mas não só, pois acrescenta que sendo um médico com uma vida intensa de honrado e prestigiado trabalho, que trepou a pulso na carreira até chegar quase ao seu nível mais alto e que sempre gozou da consideração pessoal e profissional dos seus superiores e subordinados, colegas de trabalho e doentes, da execução imediata da pena resultam para si prejuízos irreparáveis. Desde logo o seu *curriculum* profissional ficará inevitável e irreparavelmente prejudicado, quer no que respeita à interrupção súbita e forçada por um ano da relação médico-doente, tão mais gravosa no âmbito da especialidade de psiquiatria, em que essa relação é especialmente íntima e sensível, quer no que toca ao treino, experiência e formação profissional que só a prática médico-hospitalar confere.

Quanto ao direito de remuneração, salienta ainda o requerente, «de que a aplicação da pena o privará, a irreparabilidade da respectiva lesão emerge de este direito dever ser entendido, não apenas como o de receber uma determinada quantia, mas de a receber pontualmente (todos os dias, semanas ou meses, conforme os casos). E, desse modo, tornar-se-á óbvio que uma futura anulação do castigo disciplinar nunca poderá repor a lesão entretanto ocorrida, quanto à pontualidade da percepção da remuneração, por um ano».

«No caso vertente — continua —, a gravidade desta lesão é tão mais relevante quanto é evidente que o requerente não poderá ver suprida a sua remuneração — proveniente do exercício das funções públicas em tempo completo — por rendimentos reforçados provenientes, por exemplo, do exercício de clínica privada», sendo facto notório que não é viável no espaço de um ano transformar subitamente em profissional liberal de sucesso quem dedicou mais de 20 anos à função pública, em tempo completo, auferindo daquela sua actividade privada rendimentos manifestamente dispiciendos relativamente àqueles que auferiu no exercício da função pública, como diz comprovar através de dois documentos que juntou.

3 — Dos factos alegados pelo requerente apenas se infere que, com a não suspensão de eficácia do acto que o puniu com a pena disciplinar de um ano de inactividade, resulta com toda a probabilidade para o mesmo prejuízos, tais como a perda do direito ao trabalho e a perda do direito à remuneração pontual, ao fim do mês, pelo prazo de um ano.

Mas, estes e outros prejuízos de natureza patrimonial que invoca não são de difícil reparação, visto não representarem mais do que a consequência normal da execução da referida pena.

Se os prejuízos que alegou sofrer fossem de difícil reparação deveriam ser deferidos todos os pedidos de suspensão de eficácia de actos idênticos, já que todos os requerentes suportariam tais prejuízos.

Com efeito, a eventual posterior indemnização é susceptível de restituir o requerente à sua actual situação patrimonial como se o acto não tivesse sido praticado, uma vez que não se alegam factos indiciadores de que, entretanto, tenha de suportar situações de anormal privação económica, como, por exemplo, não ter rendimentos para alimentar o agregado familiar, ficar impossibilitado de manter a educação dos filhos, de pagar a prestação da casa, etc. Estes, sim, são prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação, pois a posterior indemnização não teria já a virtualidade de, retroactivamente, os satisfazer.

De resto, é o próprio requerente que refere exercer clínica privada, o que juntamente com outros proventos que ele ou o casal tenha, visto não ter afastado essa possibilidade, poderá ser suficiente para satisfazer as despesas quotidianas.

A remissão, por si feita, para dois documentos quanto aos reduzidos proventos que diz obter do exercício privado da medicina não é suficientemente credível, até porque também não refere o montante das despesas feitas com o agregado familiar.

Por outro lado, o prejuízo que alega sofrer no seu *curriculum* com a inactividade no prazo de um ano, no plano do treino, da experiência e da formação profissional, não é de forma alguma irreparável ou de difícil reparação, pois que continua a exercer clínica privada no mesmo ramo, o que lhe dará, por certo, treino, experiência e formação profissional suficientes.

Igualmente são reparáveis os prejuízos que lhe advém da não contagem do tempo para efeitos de antiguidade, aposentação e da impossibilidade de promoção durante dois anos, contados após o termo do cumprimento da pena, dado que, procedendo o recurso e anulado o acto punitivo, o requerente será restituído à situação hipotética em que estaria se não fosse a execução do acto.

O prejuízo moral que parece invocar resultante da execução do acto ao alegar que «é um médico com uma vida intensa de honrado e prestigiado trabalho [...] e que gozou da consideração pessoal e profissional dos seus superiores e subordinados, colegas e doentes» por ser normalmente comum a toda a punição, não atinge, por isso, um grau de intensidade e objectividade que mereça a tutela do direito, conforme o consagrado no n.º 1 do artigo 496.º do Código Civil, e é jurisprudência pacífica.

Quanto à especial relação médico-doente a execução do acto poderá causar prejuízo irreparável ou de difícil reparação ao doente, o que se poderá repercutir no interesse público, mas não ao médico.

Anote-se que no incidente da suspensão da eficácia do acto recorrido, este se presume legal, presunção esta que abarca os seus pressupostos; e que no âmbito disciplinar a pena começa a produzir os seus efeitos no dia seguinte ao da sua notificação do arguido (artigo 70.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro).

Este o princípio geral na matéria, pelo que a suspensão da eficácia do acto punitivo tem carácter excepcional, pelo que só será de deferir quando se verificarem os requisitos previstos no n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

Como se disse já, a não verificação de um deles determina o indeferimento do pedido.

Pelo exposto, forçoso é concluir que dos factos alegados pelo requerente não se infere que a execução do acto que puniu o requerente com a pena disciplinar de um ano de inactividade por acumulação ilegal de funções, lhe cause, provavelmente, prejuízo de difícil reparação, tal como se demonstrou, não se verificando, assim, o requisito previsto na alínea *a*), n.º 1, do citado artigo 76.º

Consequentemente, e encontrando-se prejudicado o conhecimento dos demais, acordam em indeferir o pedido de suspensão de eficácia.

Custas pelo requerente, fixando-se a taxa de justiça em 20 000$.

Lisboa, 2 de Fevereiro de 1993. — *António Fernando Samagaio* (relator) — *Amaro Farinha Ribeiras — Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 4 de Fevereiro de 1993.

Recurso n.º 13 744-A, em que são recorrentes Maria Luísa Fernandes e outras e recorridos o Secretário de Estado da Administração Pública e o Ministro das Finanças e do Plano. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Ribeiro da Cunha.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (Contencioso Administrativo) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Pretende a Sr.ª Secretária de Estado Adjunto e do Orçamento que se decrete a suspensão da instância por 90 dias, ao abrigo das disposições conjugadas dos artigos 16.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, 276.º, n.º 1, alínea *c*), e 279.º do Código do Processo Civil (CPC), para realizar diligências com vista à execução do Acórdão do pleno de 24 de Janeiro de 1991, tirado nos autos de processo principal.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) pronunciou-se em sentido desfavorável, pois que se não verifica o circunstancialismo integrador de qualquer dos requisitos da suspensão da instância a que alude o artigo 279.º do CPC. Todavia, e reconhecendo embora

ter já disposto a autoridade requerida do tempo suficiente para a realização das diligências a que alude, não se opõe a que seja concedido um prazo, para esse efeito, não excedente a 45 dias, dado não se justificar prazo mais dilatado.

As requerentes, ouvidas, opõem-se ao pedido na sua resposta de fl. 17, em que referem que não se justifica a requerida suspensão, atendendo ao tempo já decorrido.

Cumpre decidir.

Ora, improcede o invocado fundamento da requerida suspensão.

Com efeito, verifica-se ter já decorrido mais de 10 meses desde o trânsito em julgado do acórdão exequendo e mais de 6 meses contados desde a apresentação pelas requerentes de requerimento de execução, nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

Já dispôs, portanto, o ora peticionante de tempo suficiente para a realização das diligências que alude, como bem salienta o Ex.mo Magistrado do MP.

Por outro lado, não pode deixar de entrar em linha de conta aqui, também o facto de a autoridade requerida beneficiar ainda do tempo decorrido posteriormente à apresentação da pretensão em causa, isto é, de mais dois meses.

Consequentemente, não se verifica qualquer motivo justificativo que permita o deferimento do pedido de suspensão da instância formulado pela autoridade requerida, que assim se indefere, sem prejuízo da autora recorrida diligenciar, como entender, no sentido de chegar a acordo.

Sem custas.

Lisboa, 4 de Fevereiro de 1993. — *António José Ribeiro da Cunha* (relator) — *Rui Vieira Miller Simões — Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima.* — Fui presente, *Jorge Manuel Lopes de Sousa.*

Acórdão de 4 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Reforma agrária. Nacionalização. Declaração de não nacionalização. Forma legal. Nulidade.

Doutrina que dimana da decisão:

Nacionalizado um prédio rústico pelo Decreto-Lei n.º 407-A/75, de 30 de Julho, o posterior acto que, com base na Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro, declara esse prédio não susceptível de nacionalização, carece, legalmente, da forma de portaria (artigo 27.º, n.º 1, aplicável por força do artigo 29.º, ambos do Decreto-Lei n.º 81/78, de 29 de Abril), pelo que será nulo, por ausência absoluta de forma legal, se revestir a forma de despacho.

Recurso n.º 24 730, em que são recorrentes José Silvestre Rodrigues e outros e recorridos o Ministro da Agricultura Pescas e Alimentação e outros. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Pires Machado.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

José Silvestre Rodrigues, casado, e José Francisco dos Santos, viúvo, ambos agricultores e residentes em Coruche, recorrem contenciosamente do despacho de 29 de Abril de 1986, do Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação, que considerou que o prédio denominado «Chão Barroso», sito na freguesia e concelho de Coruche, não era abrangido pelas medidas de nacionalização previstas no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 407-A/75, de 30 de Julho, pelo que era nulo o contrato celebrado com o Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária (IGEF).

Fundamentam o recurso nas seguintes razões: o Ministro não podia determinar a «desnacionalização» (artigo 83.º, n.º 1, da Constituição); o artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 81/78 só é aplicável se a reserva ocupar toda a área do prédio, que não pode ser superior àquela a que o reservatário tinha direito, face ao Decreto-Lei n.º 407-A/75; os recorrentes não foram notificados, em contrário do que determinam os artigos 10.º (salvo o recorrente Rodrigues), 12.º, n.º 3, e 14.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 81/78; o despacho recorrido não foi publicado pela via exigida pela paridade de formas (lei ou decreto-lei); mesmo a Portaria de 8 de Agosto de 1986 não foi da autoria do Ministro, não se mostrando haver delegação de poderes, ou substituição; se, por isso, o acto não fosse ineficaz, seria nulo, por carência absoluta de forma legal; o despacho recorrido não tem fundamentação bastante; a alínea *f*) do n.º 3 do artigo 23.º da Lei n.º 77/77 não se aplica às nacionalizações, por ofender o princípio da irreversibilidade destas; os prédios eram de Maria Clarisse Teixeira de Almeida Lereno, e não dos recorridos; não foram correctamente aplicados os artigos 2068.º e 2265.º do Código Civil.

Respondeu o Ministro recorrido, defendendo a existência de questões prévias, agora já resolvidas pelo despacho de fl. 41 v.º

As recorridas Santa Casa da Misericórdia de Coruche (SCMC), com sede em Coruche, e a Província Portuguesa da Sociedade Salesiana (PPSS), com sede em Lisboa, contestaram invocando questões prévias já decididas pelo referido despacho de fl. 141 v.º, e sustentando que os prédios não eram expropriáveis; a qualidade das contestantes não permitia a expropriação; a nacionalização teria sido revogada pelo artigo 23.º, n.º 3, alínea *f*), da Lei n.º 77/77 e pelos artigos 26.º e segs. do Decreto-Lei n.º 81/78, pelo que não houve desnacionalização ilegal, nem violação do princípio da irreversibilidade das nacionalizações; os arrendamentos que os recorrentes invocam são de direito privado, não cabendo ao foro administrativo conhecer das suas consequências jurídicas; o parecer que baseou o acto recorrido é juridicamente correcto.

Também contestou José Horta e Costa de Azevedo Vasconcelos, casado, residente em Oeiras, que (além de defender a existência de questões prévias já resolvidas no despacho de fl. 141 v.º), sustentou que a partilha judicial, efectuada por óbito de Maria Clarisse Teixeira de Almeida Lereno, formou caso julgado que tem de ser respeitado; o testamento por ela feito é eficaz e o despacho recorrido está devidamente fundamentado; de acordo com o artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 81/78, o Estado devia declarar o carácter indevido da nacionalização; o recorrente Rodrigues foi devidamente notificado e o recorrente Santos cedeu a sua posição de arrendatário; o acto recorrido não carecia de outra forma legal.

Não contestaram Joaquim Bragança Raleira, residente em Alcochete, comarca do Montijo, e Maria Alice Cunhal Patrício Gonçalves Pereira, residente em Lisboa, que foram também citados como recorridos particulares.

Nas suas alegações, os recorrentes concluíram:

1) À data em que os prédios em causa foram nacionalizados (Julho de 1975), era sua proprietária a referida Maria Clarisse;

2) Daí que não tivesse havido qualquer erro nos pressupostos do acto de nacionalização;

3) Quando Maria Clarisse faleceu (15 de Abril de 1979), já não era, obviamente, proprietária dos referidos prédios;

4) Daí que fosse lógica e juridicamente impossível transmiti-los *mortis causa* aos seus sucessores (herdeiros e legatários);

5) Por esse motivo, não são, nem nunca foram, proprietários dos mesmos prédios;

6) A SCMC e a Escola Salesiana do Estoril não podem prevalecer-se do disposto no artigo 23.º, n.º 3, da Lei n.º 77/77, porquanto este preceito é posterior à nacionalização dos prédios em causa e não tem eficácia retroactiva; a expropriada foi Maria Clarisse e não as referidas entidades; não está provado que tais entidades estivessem na situação prevista na alínea *f*) do mesmo preceito;

7) Ainda que assim não fosse, o recorrido José Horta — legatário dos dois prédios de que os recorrentes são rendeiros — é que, manifestamente, nunca poderia prevalecer-se do disposto no referido preceito legal, pois não é, seguramente, uma das entidades aí referidas;

8) Ao considerar desnacionalizados os prédios em causa, o despacho recorrido violou, entre outros, o artigo 83.º, n.º 1, da Constituição e os artigos 23.º, n.º 3, e 67.º da Lei n.º 77/77, padecendo, por isso, de violação de lei;

9) O despacho recorrido é, ainda, ineficaz, por falta de publicação e padece de vício de forma, por falta de fundamentação (o que viola o disposto no artigo 1.º, n.os 1, 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Contra-alegaram a SCMC e a PPSS, apresentando as seguintes conclusões:

1) Os despachos de 9 de Julho de 1980 e de 29 de Abril de 1986 são correctos, na medida em que se pronunciam pela não nacionalização ou expropriação dos prédios rústicos em causa, bem como por terem determinado a entrega desses bens aos herdeiros (e legatários), seus legítimos proprietários;

2) O testamento de Maria Clarisse Teixeira de Almeida Lereno é válido e eficaz, designadamente quanto à transmissão dos ditos prédios rústicos;

3) Essa transmissão testamentária operou-se sem qualquer obstáculo legal face, nomeadamente, ao despacho de 9 de Julho de 1980;

4) As recorridas SCMC E PPSS foram reconhecidas como preenchendo o requisito do alto interesse cultural e social da acção desenvolvida (por despachos ministeriais de 27 de Março de 1979 e de 20 de Julho de 1979), a que se refere a alínea *f*) do n.º 3 do artigo 23.º da Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro; estas instituições

desenvolvem notória e reconhecida acção pública, nos domínios assistencial, social, educacional e cultural, aliás, de elevada consideração;

5) Portanto, os prédios rústicos de que as recorridas foram herdeiras e são proprietárias não podiam ser expropriados ou nacionalizados (artigo 23.º, n.º 3, da Lei n.º 77/77);

6) Os prédios rústicos em apreço não foram nacionalizados, nem foram desnacionalizados, sendo que não foi cometida qualquer violação de lei constitucional;

7) O despacho recorrido é válido e eficaz, não padecendo de qualquer vício que o afecte, muito menos que afecte a transmissão dos aludidos bens para os recorridos;

8) Mesmo que alguma irregularidade pudesse afectar o acto de 29 de Abril de 1986, este é meramente confirmativo do de 9 de Julho de 1980, quanto à não nacionalização e entrega dos prédios das instituições recorridas, pelo que em relação a estas e a esses prédios, até será um acto inútil, pois o despacho de 9 de Julho de 1980 permanece válido e eficaz.

Tendo, entretanto, falecido o recorrido José Horta e Costa de Azeredo Vasconcelos, foram habilitados como seus herdeiros Maria da Graça Rebelo de Andrade Barreto de Azeredo Vasconcelos, viúva, residente em Oeiras; Maria da Glória Barreto de Azeredo Vasconcelos Garcia, casada, residente em Lisboa; José Manuel Barreto de Azeredo Vasconcelos, solteiro, residente em Oeiras; Maria Rita Barreto de Azeredo Vasconcelos Sanches, casada, residente em Quarteira; Francisco Manuel Barreto de Azeredo Vasconcelos, casado, residente em Coruche; Maria da Graça Barreto de Azeredo Vasconcelos, casada, residente em Lisboa; e Maria Madalena Barreto de Azeredo Vasconcelos Borges, casada, residente em Matosinhos.

Também eles contra-alegaram, concluindo:

1) O despacho recorrido, ao evocar o parecer do Prof. Almeida e Costa, com base no qual foi proferido, está correcta e devidamente fundamentado, não carecendo de outro tipo de fundamentação (cf. n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho);

2) A nacionalização em concreto de qualquer prédio rústico não se operava automaticamente pela promulgação do Decreto-Lei n.º 407-A/75;

3) Antes carecia dum conjunto prévio de operações materiais que permitissem ao Estado apreciar a verificação, ou não, no caso concreto, dos pressupostos da nacionalização;

4) No caso dos autos, esta apreciação jamais foi feita, ou melhor, quando o foi, posteriormente à entrada em vigor da Lei n.º 77/77, concluiu-se pela não nacionalização;

5) E isto porque o Estado reconheceu, expressamente e bem, não só a plena validade e eficácia do testamento, mas também que as herdeiras da testadora reuniam os requisitos de não expropriabilidade previstos na alínea *f*) do n.º 3 do artigo 23.º da Lei n.º 77/77;

6) Razão pela qual ordenou a desocupação e entrega às herdeiras dos prédios rústicos da herança identificados no despacho do Secretário de Estado da Estruturação Agrária de 9 de Julho de 1980;

7) Este despacho não foi impugnado, firmando-se na ordem jurídica;

8) O reconhecimento acima referido implicou forçosamente a devolução de todo o património rústico da herança, entretanto objecto de ocupação selvagem e detido por unidades colectivas de produção, incluindo os prédios objecto dos legados;

9) Nos termos das disposições aplicáveis, do direito das sucessões, do Código Civil, aos herdeiros compete receber toda a massa hereditária (artigos 2065.º e 2068.º) e a eventual nulidade dos legados determina que o respectivo objecto aproveite aos herdeiros (artigos 2303º e 2306.º);

10) A titularidade dos prédios rústicos que faziam parte da herança não chegou a passar para o Estado;

11) Que, aliás, sempre assim o entendeu, não se tendo oposto à partilha da herança e ao cumprimento dos legados, em cujo processo de inventário obrigatório interveio e foi parte, representando pelo Ministério Público (MP);

12) O despacho recorrido não revogou nenhum acto anterior de nacionalização ou de expropriação, porque tal acto não existiu;

13) Ao esclarecer, como o fez, a situação jurídica dos prédios da herança, o despacho recorrido limitou-se a repor a legalidade, não violando qualquer lei;

14) Subsidiariamente e apenas para o caso de se entender que ocorreu efectiva nacionalização dos prédios objecto dos legados, sempre se dirá que o Estado não está impedido de rectificar actos anteriores, feridos de ilegalidade;

15) A nacionalização, a ter ocorrido, estava ferida de ilegalidade, por violação das disposições supracitadas, da Lei n.º 77/77 e do Código Civil;

16) Os artigos 26.º e 27.º do Decreto-Lei n.º 81/78, aplicáveis às nacionalizações por força do artigo 29.º, impõem ao Estado o dever de reapreciação e de rectificação;

17) O despacho recorrido, também neste caso, não violou qualquer disposição legal ou constitucional, sendo inteiramente válido.

O digno magistrado do MP disse concordar inteiramente com as alegações e conclusões dos recorrentes, admitindo que os prédios em causa estavam nacionalizados; por isso, o recurso deve, nessa perspectiva, improceder.

Das questões a resolver, conheceremos, em primeiro lugar, da competência do foro administrativo, suscitada numa das contestações, com o fundamento de que os contratos de arrendamento de que os recorrentes são titulares são regidos pelo direito privado.

Caso se conclua pela competência do foro administrativo e do tribunal, veremos, de seguida, se o acto recorrido é nulo, por carência absoluta de forma legal; embora esta arguição, inserida na petição inicial, não tenha sido feita constar das conclusões das alegações dos recorrentes, não deixaremos de a considerar, por se tratar de matéria de conhecimento oficioso.

Se não concluirmos pela nulidade do acto recorrido, trataremos de ver se os prédios em causa foram nacionalizados e, se o podiam ser e foram, se a declaração contida no acto recorrido ofendeu o princípio da irreversibilidade das nacionalizações; se concluirmos que em virtude de qualquer desses aspectos o acto recorrido não é ilegal, veremos, se tal não resultar da solução das anteriores questões, se obedeceu à forma legal.

Para além destes, não conheceremos de outros fundamentos de ilegalidade invocados na petição, pois que não foi transportada a respectiva arguição para as conclusões das alegações.

Não conheceremos das arguições de falta de fundamentação nem de os herdeiros e legatário Horta e Costa não preencherem os requisitos estabelecidos na alínea *f*) do n.º 3 do artigo 23.º da Lei

n.º 77/77, pois que só foram feitas nas alegações, nada mostrando que o não poderiam ter sido na petição.

Em virtude do caso julgado formal, também não conheceremos das questões já decididas no despacho de fl. 141 v.º (algumas das quais os recorridos voltam a colocar), ou seja: ilegitimidade do recorrente José Francisco dos Santos; exploração, pelo recorrente Silvestre Rodrigues, de área superior à legalmente permitida; carácter preparatório do acto administrativo recorrido e sua eficácia; carácter confirmativo do acto recorrido, por o acto definitivo e executório ter sido o despacho de 9 de Julho de 1980; extemporaneidade do recurso, e inutilidade deste, em face da resolução contida na Portaria de 8 de Agosto de 1986.

Para a resolução das enunciadas questões, consideramos relevante a seguinte matéria de facto, que os autos revelam:

1) A 16 de Abril de 1969, Maria Clarisse Teixeira de Almeida e Lereno fez testamento de seus bens, nos termos constantes da respectiva cópia, a fl. 95.

2) A 16 de Dezembro de 1975, a Comissão de Gestão Transitória do Perímetro do Vale do Sorraia, proferiu «despacho» em que considerou que Marisa Clarisse Teixeira de Almeida e Lereno era proprietária de prédios (que indicou e entre os quais se encontrava a herdade de Chão Barroso, no concelho de Coruche) que totalizavam 222,359 pontos, pelo que se encontravam abrangidos pelo disposto no Decreto-Lei n.º 407-A/75, de 30 de Julho; na mesma data determinou a mesma Comissão a notificação da referida Maria Clarisse para exercer os direitos conferidos pelos artigos 3.º, 4.º e 7.º do aludido diploma legal.

3) Em requerimentos dirigidos ao Instituto de Reforma Agrária do concelho de Coruche, a aludida Maria Clarisse fez saber que aguardava a publicação da tabela de pontuação referente ao concelho de Coruche e indicou os seus prédios que entendia não serem abrangidos pela nacionalização determinada por aquele decreto-lei, não constando a herdade de Chão Barroso ou a courela de Chão Barroso entre os que indicou.

4) Por despacho de 27 de Março de 1979, do Ministro da Agricultura e Pescas, foi reconhecido de alto interesse a acção social da SCMC, nos termos e para os efeitos do disposto na alínea *f*) do n.º 3 do artigo 23.º da Lei n.º 77/77, 29 de Setembro.

5) Maria Clarisse Teixeira de Almeida e Lereno faleceu a 15 de Abril de 1979.

6) Por despacho de 20 de Julho de 1979, do Ministro da Agricultura e Pescas, foi reconhecido o alto interesse público da actividade cultural e social da PPSS, de acordo com a alínea *f*) do n.º 3 do artigo 23.º da Lei n.º 77//7, de 29 de Setembro.

7) No Gabinete do Secretário de Estado da Estruturação Agrária foi elaborada uma informação, segundo a qual não se encontravam nacionalizados nem expropriados, mas simplesmente ocupados, prédios rústicos identificados na mesma informação (entre os quais se não encontrava a herdade de Chão Barroso nem a courela de Chão Barroso), que haviam pertencido a Maria Clarisse Teixeira de Almeida Lereno, de quem eram únicas e universais herdeiras a SCMC e a Escola Salesiana do Estoril, pertencente à PPSS; que a acção destas havia sido reconhecida de alto interesse social; assim, deviam os indicados prédios ser devolvidos aos «seus legítimos proprietários», as referidas entidades.

No rosto da 1.ª página da informação acabada de referir, o Secretário de Estado da Reestruturação Agrária despachou, a 9 de Julho de 1980: «Concordo».

8) A 15 de Dezembro de 1983, o Estado celebrou com os recorrentes um contrato de arrendamento, para cultura arvense de regadio do Sorraia e de arroz do Sorraia, de 23,175 ha da herdade de Chão Barroso e de 2,375 ha da courela de Chão Barroso, sitos na freguesia e concelho de Coruche, nos termos constantes de fls. 10 e 11.

9) Por sentença de 12 de Julho de 1984, foi homologada a partilha efectuada no inventário obrigatório que correu por óbito de Maria Clarisse Teixeira de Almeida e Lereno, como consta de fls. 94 a 134.

10) A 27 de Maio de 1985, o recorrido Horta e Costa requereu uma reserva a demarcar na herdade de Chão Barroso, o que foi indeferido por despacho do Ministro da Agricultura, de 2 de Outubro de 1985.

11) O recorrido Horta e Costa impugnou contenciosamente o despacho referido no n.º 9, em consequência do que o Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação, por despacho de 22 de Janeiro de 1986, revogou o despacho referido no n.º 9, mandando reinstruir o processo.

12) A 22 de Abril de 1986, o recorrido Horta e Costa apresentou ao Ministro da Agricultura um parecer dum professor catedrático de Direito, segundo o qual e em síntese, deviam ser desnacionalizados todos os prédios rústicos que haviam pertencido a Maria Clarisse Teixeira de Almeida Lereno; e que, caso se pretendesse a invalidade dos legados, os prédios deles constantes reverteriam para os herdeiros (tudo como consta de fls. 22 a 28).

13) No rosto do requerimento referido no n.º 12, o Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação despachou, a 29 de Abril de 1986, o seguinte:

«1. Atentas as considerações e conclusões do parecer junto, defiro a pretensão dos interessados, devendo considerar-se desnacionalizados os prédios rústicos que pertenceram a D. Maria Clarisse Teixeira de Almeida Lereno.

2. À DRARO para juntar ao processo, enviando-me aquele, em seguida, para despacho final, instruído com portaria nos termos do capítulo v do Decreto-Lei n.º 81/78.»

14) Na sequência e em virtude do despacho referido no n.º 13, foi subscrita pelo Secretário de Estado da Agricultura, a 24 de Junho de 1986, uma portaria que considerou não abrangidos por medidas de nacionalização, vários prédios que haviam pertencido a Maria Clarisse Teixeira de Almeida Lereno, prédios esses identificados na portaria e entre os quais se contavam dois que eram identificados como «Chão Barroso».

15) A portaria referida no n.º 14 foi publicada na 3.ª série do *Diário da República,* de 8 de Agosto de 1986 (como consta de fl. 29).

16) A partilha referida no n.º 9 foi posteriormente sujeita a rectificação, que foi homologada por sentença de 20 de Novembro de 1987, que transitou em julgado a 10 de Dezembro do mesmo ano (como consta de fls. 94 e 133 a 139).

Constitui, também, matéria de facto, a determinação do sentido da decisão contenciosamente impugnada. Porque essa tarefa interpretativa envolve a consideração do tipo legal que, por seu turno, exige considerações de ordem jurídica, relegamos a fixação do sentido

fáctico do acto administrativo em causa, para o momento em que atentarmos nos aspectos jurídicos.

A essa apreciação jurídica passemos de seguida.

Foi sustentado nos autos que o foro administrativo não tem competência para conhecer deste recurso, uma vez que os recorrentes baseiam o seu direito num contrato de arrendamento, de direito privado.

Não tem, porém, fundamento esse modo de ver. Em primeiro lugar, não constitui objecto deste processo apreciar a validade ou qualquer aspecto da execução do contrato de arrendamento; este apenas tem, no caso, a função de servir de apoio à legitimidade dos recorrentes, pois do que se trata é de apreciar a legalidade dum acto administrativo.

Para além disso, trata-se dum contrato de arrendamento rural celebrado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 111/78, de 27 de Maio, cujo artigo 52.º dispõe que todas as questões emergentes dos contratos previstos no diploma são da competência do contencioso administrativo.

Não há, pois, incompetência do foro administrativo.

Vejamos se o acto recorrido é, ou não, nulo por carência absoluta de forma legal.

A questão pode colocar-se em duas vertentes: dum lado, é sustentado que, tendo a nacionalização sido determinada pelo Decreto-Lei n.º 407-A/75, o paralelismo de formas exigiria que o acto de «desnacionalização» também envolvesse a forma legislativa; por outro lado, também se pode extrair do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 81/78, de 29 de Abril, a obrigação de a referida desnacionalização ter de ser feita por portaria, pois esse preceito remete para o capítulo v do diploma e desse capítulo faz parte o artigo 27.º, cujo n.º 1 (directamente aplicável às expropriações) determina que a revogação da expropriação seja feita por portaria do Ministro da Agricultura.

Considerar que o Decreto-Lei n.º 407-A/75 é um diploma normativo — portanto, no caso legislativo — levará a que o facto de a «desnacionalização» não se ter operado pela mesma via, não implicaria nulidade por carência de forma, mas por falta de atribuições: na verdade, a Administração nunca teria poderes para «desnacionalizar» (administrativamente) o que fora nacionalizado por via legislativa.

Considerar o que decorre do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 81/78, implica a determinação do sentido do acto administrativo impugnado, que considerou «desnacionalizados» os prédios em causa neste processo.

Constatamos que a portaria publicada a 8 de Agosto de 1986 usou outra linguagem, pois que considerou que os referidos prédios eram «não abrangidos pela nacionalização».

A diferença de sentidos que poderia ser sugerida pela diferença das expressões utilizadas é, todavia, desfeita pela consideração do contexto legislativo e processual em que os actos em causa se integraram.

A nacionalização ocorreu por força dum diploma legislativo (Decreto-Lei n.º 407-A/75) de aplicação automática; para lá dele, e no regime por ele estabelecido, só haveria uma actividade de execução, a levar a cabo — em primeiro grau de decisão — por comissões transitórias (artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 407-A/75) cujos actos, no entanto, eram passíveis de recurso (artigo 11.º do mesmo diploma); sendo susceptíveis, segundo o seu tipo legal, de impugnação, não correspondiam ao que as nossas jurisprudências e doutrina administrativas costumam designar por «acto de execução», por princípio não recorrível. Tratava-se, portanto, de actos de simples constatação da existência dos pressupostos da nacionalização ou de determinação das consequências desta.

A «desnacionalização», propriamente dita, não era legalmente prevista.

O acto recorrido assumiu as considerações e conclusões do parecer jurídico apresentado pelo recorrido Horta e Costa, que equacionou (correcta ou incorrectamente — não nos importa, neste passo da análise) o Decreto-Lei n.º 407-A/75 com o disposto na alínea *f*) do n.º 3 do artigo 23.º da Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro; e este preceito considerou não expropriáveis os prédios rústicos pertencentes a associações ou fundações cuja acção cultural fosse reconhecida de alto interesse, por despacho ministerial. Nessa situação foram consideradas a SCMC e a PPSS, pelo que se entendeu aplicável, por força do artigo 29.º da Lei n.º 77/77, o regime de revogação da expropriação, quando esta se não coadunava com o regime da Lei n.º 77/77 (artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 81/78, que representou uma regulamentação do artigo 65.º daquela Lei n.º 77/77).

Ou seja: não se tratou de contrariar, administrativamente, o que administrativamente pudesse ter sido decidido ao abrigo do Decreto-Lei n.º 407-A/75, mas de adequar, com base em permissão legal, a situação desse diploma decorrente ao regime da Lei n.º 77/77.

Por isso consideramos que o sentido do acto recorrido foi o de que os referidos prédios não eram abrangidos pelas medidas de nacionalização, segundo a nova perspectiva legal; foi esse, aliás, o sentido comunicado aos recorrentes pelo ofício de 19 de Dezembro de 1986 e o que explicitamente foi adoptado na portaria publicada a 8 de Agosto do mesmo ano, elaborada na sequência do acto ora recorrido.

Com esse sentido, o acto em causa tem uma forma legalmente prevista, a de portaria, como resulta do n.º 1 do artigo 27.º, aplicável por força do artigo 29.º, ambos do Decreto-Lei n.º 81/78, de 29 de Abril.

Sendo assim, o acto neste processo impugnado carece, em absoluto, de forma legal.

Certo é que essa forma veio a ser adoptada na portaria publicada a 8 de Agosto de 1986; mas essa portaria, embora existente, não foi regularmente publicada, como já se constatou no despacho de fl. 141 (e nada mostra — nem tal foi alegado — que tenha sido regularmente publicada depois desse despacho), pelo que ainda permanece, que se mostre, ineficaz.

Por lhe faltar em absoluto a forma legal, o despacho recorrido é nulo, o que se nos impõe declarar.

Esta conclusão prejudica o conhecimento das demais questões.

Pelo exposto, acordam em declarar a nulidade do despacho de 29 de Abril de 1986, do Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação, que declarou não nacionalizados os prédios rústicos de Chão Barroso e courela de Chão Barroso, sitos no concelho de Coruche.

Custas pela PPSS e pelos sucessores de José Horta e Costa de Azeredo Vasconcelos, com 10 000$ de taxa de justiça e 5000$ de procuradoria, para aquela e, solidariamente entre si, para aqueles sucessores.

Lisboa, 4 de Fevereiro de 1993. — *José Manuel de Moura Pires Machado* (relator) — *Fernando Manuel de Azevedo Moreira* — *José João Fernandes da Silva.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 4 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Reforma agrária. Comercialização de cortiça em prédio expropriado.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A revisão da situação de prédio expropriado em 1976, no âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 406/75, de 29 de Julho, por virtude do novo regime estabelecido no Decreto-Lei n.º 109/88, de 26 de Setembro, que conduziu à derrogação da portaria de expropriação por nova portaria de 18 de Abril de 1990, é insusceptível de alterar a situação decorrente de comercialização de cortiça colhida no prédio expropriado em 1977, operada e liquidada com a distribuição da respectiva verba, em execução do Decreto-Lei n.º 260/77, de 21 de Junho.

2 — A derrogação da expropriação de prédio em consequência do novo regime estabelecido no Decreto-Lei n.º 109/88, com a consequente restituição ao antigo proprietário, não configura qualquer das situações previstas nos n.os 2 e 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 312/85, de 21 de Julho.

Recurso n.º 28 415, em que são recorrente Vítor Roberto Mendes Pinto e recorrido o Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Correia de Lima.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — Vítor Roberto Mendes Pinto, com os demais dos autos, impugna contenciosamente o despacho de 5 de Abril de 1990, do Sr. Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação, que lhe não atendeu o pedido, que, juntamente com outros, lhe formulou no sentido de pagamento do montante correspondente à comercialização da cortiça amadia extraída, no ano de 1977, no prédio rústico Margem de Cima, concelho de Avis, desexpropriado por Portaria de 18 de Abril de 1990, publicada no *Diário da República,* 2.ª série, de 3 de Maio de 1990, arguindo-o de violação de lei: despacho ministerial publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 24 de Julho de 1979; o despacho normativo de 4 de Maio de 1983 e o despacho de 22 de Janeiro de 1986; artigos 5.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 312/85, de 31 de Julho; artigo 13.º da Constituição (princípio da igualdade); artigo 266.º da Constituição (CRP) (princípio da imparcialidade); artigo 12.º do Código Civil (princípio da aplicação não retroactiva da lei); as disposições da Lei n.º 80/70, de 27 de Outubro; artigos 2.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 199/88, de 31 de Maio.

Liminarmente, o Ex.mo Ministério Público (MP) suscitou a questão da irrecorribilidade contenciosa do acto imputando, por o configurar como mero acto opinativo.

Ouvido o recorrente, veio defender que o acto objecto do recurso era definitivo e executório, na medida em que decidiu, após informação terminal, que o recorrente não tinha direito a receber de imediato e em dinheiro o valor da cortiça, respectivo à sua parte, e arrecadado pelo Estado, mas que tal verba deveria ser considerada nas indemnizações futuras, assim definindo, por forma definitiva, a sua situação jurídica, o que acarretou um prejuízo concreto para o recorrente.

A autoridade recorrida respondeu ao recurso, sustentando a legalidade do acto impugnado.

Relegou-se para momento ulterior o conhecimento de tal questão prévia, e, tendo-se ordenado alegações, nos termos do disposto no artigo 67.º do Regulamento do STA, veio o recorrente fazê-lo, tendo formulado as seguintes conclusões:

«1 — O recorrente tem direito a receber em dinheiro e de imediato os valores das cortiças arrecadados pelo Estado na área da reserva, nos termos dos despachos ministeriais de 4 de Maio de 1983 e de 22 de Outubro de 1988 e do Decreto-Lei n.º 312/85, de 31 de Julho.

2 — O direito ao recebimento dos valores da cortiça consolidou-se para o recorrente com a entrega da reserva que teve lugar em 10 de Julho de 1989.

3 — O Estado pagou aos proprietários e reservatários toda a cortiça extraída na área da reserva desde a ocupação ou expropriação, tendo tal procedimento sido interrompido com a publicação do Despacho Normativo n.º 101/89, que remeteu tais pagamentos para as indemnizações previstas no Decreto-Lei n.º 199/88, relativas à privação temporária daqueles rendimentos.

4 — Mesmo durante a vigência do Decreto-Lei n.º 199/88, todas as pessoas que reclamaram os seus direitos recebem os valores da cortiça das áreas da reserva.

5 — A falta de verbas na Direcção-Geral de Florestas (DGF) que determina a publicação do Despacho Normativo n.º 101/89, não é motivo para desonerar a Administração dos valores da cortiça que arrecadou na área da reserva dos recorrentes.

6 — O Despacho Normativo n.º 101/89 não pode ser aplicado à situação do recorrente sob pena de afectar os direitos adquiridos no domínio da lei anterior.

7 — O recorrente com o despacho recorrido sofreu grave discriminação perante a lei relativamente a outros proprietários que nas mesmas condições e circunstâncias receberam os valores da cortiça em dinheiro.

8 — A expropriação por utilidade pública é a via pela qual o Estado, nos termos da CRP, integra no seu domínio os latifúndios e as grandes explorações capitalistas da terra.

9 — As expropriações no âmbito da reforma agrária não constituem um instrumento diferente das expropriações por utilidade pública.

10 — A requisição e a expropriação por utilidade pública só podiam ser efectuadas com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização (artigo 62.º, n.º 2, da CRP).

11 — O direito à indemnização surge como contrapartida à sujeição à expropriação.

12 — A indemnização devida por bens não expropriados ou devolvidos nada tem a ver com a indemnização como contravalor dos bens expropriados.

13 — O direito atribuído aos proprietários das terras expropriáveis de reservarem para si uma determinada área dessas terras fixadas na lei cujo direito de propriedade mantém, funciona como limite ao direito de expropriação do Estado, devendo como regra proceder o exercício deste.

14 — O titular do direito de reserva goza dos direitos de propriedade de área de reserva nos termos da lei civil (artigo 38.º, n.º 1, da Lei n.º 77/77).

15 — Assim, o reservatário jamais deixou de ser proprietário da área de reserva, e este jamais entrou na posse do Instituto de Reorganização Agrária e muito menos no domínio privado do Estado.

16 — A Lei n.º 80/77 prevê um sistema de liquidação e efectivação especial para indemnizar os ex-titulares de direitos sobre os bens nacionalizados ou expropriados.

17 — Os critérios de avaliação definitiva dos bens nacionalizados ou expropriados no âmbito das leis da reforma agrária serão definidos por Decreto-Lei, nos termos dos artigos 15.º e 37.º da Lei n.º 80/77.

18 — No desenvolvimento do regime contido na Lei n.º 80/77 publicado no Decreto-Lei n.º 199/88.

19 — Os decretos-leis de desenvolvimentos não podem ultrapassar a lei desenvolvida — pelo menos no caso de leis em matéria reservada da Assembleia da República.

20 — Os decretos-leis de desenvolvimento que infrinjam ou ultrapassem a lei quadro são inconstitucionais ou ilegais consoante a lei quadro versar, ou não, matéria da competência reservada da Assembleia da República.

21 — O Decreto-Lei n.º 199/88, ao prever a indemnização calculada e liquidada nos termos da Lei n.º 80/77, tendente a compensar a privação temporária do uso e fruição de bens não expropriados é, assim, ilegal e inconstitucional.

22 — O Despacho Normativo n.º 101/89 ao determinar o pagamento dos valores da cortiça, nos termos da Lei n.º 80/77, bens cuja indemnização não é prevista naquela lei quadro, é claramente ilegal.

23 — O Estado é obrigado a devolver aos proprietários as verbas da cortiça que arrecadou nas áreas das reservas, independentemente de já terem sido ou não distribuídos, uma vez que as mesmas continuam na sua disponibilidade, embora repartidas por vários organismos.

24 — O despacho recorrido violou o despacho ministerial, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 24 de Julho de 1979; o despacho normativo de 4 de Maio de 1983; o despacho de 22 de Janeiro de 1986; os artigos 5.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 312/85, de 31 de Julho; os artigos 13.º e 266.º da CRP; artigo 12.º do Código Civil; os artigos 1.º e 15.º da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, e o artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 199/88, de 31 de Maio.»

A autoridade recorrida contra-alegou, continuando a defender a legalidade do acto impugnado, tal como o fizera na resposta à petição do recurso.

O Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto emitiu o parecer de fls. 90 v.º a 97, opinando, em síntese, que o despacho recorrido contém duas decisões distintas, uma em que recusa o pagamento, outra em que entende que a indemnização proposta deverá ser considerada no cálculo da indemnização definitiva prevista no Decreto-Lei n.º 199/88, e, nesta parte, apenas emite uma opinião.

Quanto aos vícios imputados, entende que o recurso não merece provimento, conforme jurisprudência corrente deste Tribunal em casos semelhantes, e que, face à posição que defende quanto à segunda decisão contida no despacho recorrido, ficam prejudicadas as questões novas, suscitadas pelo recorrente nas alegações, da ilegalidade ou

inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 199/88 e do Despacho Normativo n.º 101/89, respeita

Após vistos, cumpre decidir.

II — *A*) Pela Portaria n.º 509/76, de 12 de Agosto, foi expropriado, nos termos dos artigos 1.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 406-A/75, de 29 de Julho, o prédio rústico Margem de Cima, pertencente a Vítor Roberto Mendes da Silva, David António Mendes da Silva e Catarina de Carmo Pinto, situado na freguesia do Maranhão, concelho de Avis, inscrito na respectiva matriz cadastral sob o artigo 1, secção C, com a área de 524 7500 ha (182 206 pontos).

B) Em 1 de Junho de 1977, a A Cooperativa Agrícola 29 de Julho, com sede em Aldeia Velha, Mora, como ocupante desse prédio, celebrou com a firma António Romão & Filhos, L.da, o contrato de compra e venda, constante, por fotocópia de fls. 196 e 197 do apenso II, que aqui se dá por reproduzido, relativo à cortiça amadia com criação legal a extrair nesse ano nas propriedades Margem de Cima e outra, ao preço de 320$, por arroba.

C) Esse contrato, registado no Instituto dos Produtos Florestais (IPF) sob o n.º CA/25, foi aí liquidado, em execução do disposto no Decreto-Lei n.º 260/77, de 21 de Junho, conforme a nota de cálculo n.º 122, de 21 de Novembro de 1980, constante de fotocópia de fls. 121 e 122 dos autos, segundo a qual o valor da cortiça comercializada foi dividido pela alienante Cooperativa Agrícola 29 de Julho, Direcção-Geral do Fomento Florestal (7,5%) e Direcção Regional da Agricultura do Alentejo (10%) e respeitava, nomeadamente, a 50 967 arrobas de cortiça amadia extraída da referida propriedade, conforme documentos de fls. 118 e 120 dos autos.

D) Tendo falecido David António Mendes Pinto, por escritura pública, de 16 de Janeiro de 1986, lavrada no 14.º Cartório Notarial de Lisboa, conforme fotocópia de fls. 48 a 51 do apenso, foram habilitados seus herdeiros, a respectiva viúva, Maria Amélia Marques da Silva de Rezende Mendes Pinto, e os filhos: João Manuel de Resende Mendes Pinto, Rita Maria de Rezende Mendes Pinto, Graça Maria Rezende Mendes Pinto Coutinho Rebelo, David Manuel Rezende Mendes Pinto e Pedro Manuel Rezende Mendes Pinto.

E) Reinstruído o processo de reserva, na sequência de pedido dos interessados para aplicação da Lei n.º 109/88, de 26 de Setembro, por despacho de 5 de Julho de 1990, exarado sobre a informação n.º 121/89.G.E.F — fls. 39 e 40 do apenso I —, o Sr. Ministro da Agricultura Pescas e Alimentação, relativamente ao prédio rústico, Margem de Cima, exarou o seguinte despacho:

«1 — Concordo.

2 — Após se efectivar a entrega da reserva de propriedade deve o processo voltar ao meu gabinete para elaborar a competente portaria de derrogação.»

Naquela informação propunha-se por, nos termos do Decreto-Lei n.º 109/88, passar a corresponder a tal prédio a pontuação de 54 441,7600 pontos, que fossem atribuídas três áreas de reserva de propriedade, uma a favor do ora recorrente, outra a Catarina do Carmo Pinto Farrajota e ainda outra a favor dos herdeiros acima referidos de David António Mendes Pinto, abrangendo as três reservas a totalidade do prédio.

F) A devolução desse prédio ao recorrente e demais comproprietários, em execução do citado despacho de 5 de Julho de 1989, ocorreu

em 10 de Julho de 1989 (acta de fls. 55 e 56 do apenso I, fotocopiada de fls. 6 a 8 dos autos).

G) Pelo requerimento fotocopiado de fls. 9 a 11 dos autos, registado em 7 de Setembro de 1989, o ora recorrente, juntamente com os demais reservatários do prédio rústico Margem de Cima, invocando ter-lhes sido devolvido, a título de reserva, a totalidade desse prédio, e nele ter a Cooperativa 29 de Julho, em 1977, procedido à extracção e venda, a coberto do contrato n.º CA/25, de 50 967 arrobas de cortiça amadia, ao preço de 320$ a arroba, e referindo terem já recebido as quantias correspondentes a 36 400 arrobas, requereram ao Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação, que fosse ordenado o pagamento do valor correspondente às restantes 14 567 arrobas, no valor de 3 029 936$, montante obtido depois de deduzidos 35% para despesas de extracção.

H) Relativamente a tal requerimento foi prestada informação n.º 41/90-CL, fotocopiada a fl. 13 dos autos, que aqui se dá por reproduzida, da qual se salienta:

«[. . .]

Consultados os ficheiros do IPF, encontra-se ali registado um contrato com o n.º CA-25, referente a 91 062 arrobas de cortiça extraída nas herdades de Bodalos e Margem, vendida ao preço de 320 por arroba, das quais 50 967 arrobas pertencem à herdade Margem.

O contrato encontra-se completo, liquidado e arquivado e do qual o proprietário já recebeu a importância de 7 571 200$, paga pelo ex-IGEF.

O valor da cortiça em falta é no montante de: 14 567 arrobas×320$×0,65=3 029 936$.»

J) Sobre tal informação, com data de 5 de Abril de 1990, foi exarado pelo Sr. Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação, o seguinte despacho:

«1 — Visto.

2 — Nos termos do n.º 1 do Despacho Normativo n.º 101/89, de 25 de Outubro, não existindo verbas disponíveis, deverá o valor proposto ser incluído na indemnização definitiva devida ao proprietário e a calcular, nos termos do Decreto-Lei n.º 199/88, de 31 de Maio.

3 — Comunique-se à DGF à DRAALEM e ao interessado.» (fl. 13 dos autos).

L) Pela portaria de 18 de Abril de 1990, publicada no *Diário da República,* 2.ª série, de 3 de Maio de 1990, p. 4685, por via do citado despacho ministerial de 5 de Julho de 1989 e com invocação do disposto no artigo 31.º da Lei n.º 109/88, de 26 de Setembro, foi derrogada a Portaria n.º 509/76, de 12 de Agosto, na parte em que havia expropriado o citado prédio, denominado Margem de Cima.

III — Conhece-se-á prioritariamente da questão de irrecorribilidade do acto impugnado, suscitada pelo Ex.mo Magistrado do MP, pois, a sua procedência opta ao conhecimento do objecto do recurso.

Salvo o devido respeito, que é muito, não tem razão o Ex.mo Magistrado.

O recorrente, juntamente com os demais interessados comproprietários, pediu ao Sr. Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação que lhe pagasse, de imediato, o valor em falta da cortiça vendida e extraída do prédio Margem de Cima, e aquele, pelo despacho recorrido, remeteu tal pagamento para a indemnização a atribuir nos termos do Decreto-Lei n.º 199/88, de 31 de Maio, ou seja, que o

referido pagamento deveria integrar a indemnização definitiva a fixar nos termos daquele diploma.

A entidade recorrida, ao proceder desta forma, proferiu uma única decisão, pelo qual indeferiu o pedido do impugnante, inscrevendo desde logo e por si só na esfera jurídica do recorrente o efeito negativo de não ter direito ao pagamento imediato da parte correspondente (um terço) do valor líquido da cortiça que ainda faltava pagar, direito que aquele reclamara no pedido e que só com o deferimento seria satisfeito.

Não pode deixar de se considerar que a indemnização definitiva devida pelas nacionalizações e expropriações ao abrigo da legislação sobre reforma agrária, nos termos do citado diploma, dado o seu volume e complexidade, não é tarefa que pudesse fazer-se a curto prazo, e, nessa medida, a pretensão foi totalmente indeferida e definida, em moldes diversos do pretendido, a situação jurídica do recorrente.

O despacho recorrido, sendo terminal e assumindo, pois, a natureza de acto administrativo em sentido próprio, de resolução unilateral e autoritária tomada por órgão máximo da Administração, nessa matéria, com incidência directa e imediata na esfera jurídica do recorrente, seu destinatário, é acto contenciosamente impugnável, nos termos do n.º 1 do artigo 25.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) e artigo 268.º, n.º 3, da CRP de 1982, então vigente.

Improcede, pois, a questão prévia de irrecorribilidade suscitada.

IV — *A*) Entre as normas cuja violação imputa ao acto impugnado, o recorrente aponta as dos despachos de 4 de Maio de 1983 e de 22 de Janeiro de 1986, cujo teor nem sequer documenta e de cuja publicação no *Diário da República* não há notícia, sabendo-se, por tal constar do recurso n.º 28 873, que tais publicações não ocorreram, segundo informação do Ministério da Agricultura.

A terem de facto existido tais despachos, por falta de publicação no jornal oficial, nunca extravasaram do âmbito dos serviços, constituindo meras orientações aos serviços, sem eficácia externa, não assumindo, por isso, a natureza de normas jurídicas susceptíveis de regulamentar quaisquer relações jurídico-administrativas cuja violação importasse ilegalidade (cf. artigo 122.º, n.º 2, da CRP, após a Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro, e na versão actual).

É, pois, irrelevante a arguida violação desses despachos pelo acto recorrido, mesmo a ter existido.

B) Tendo improcedido a questão prévia suscitada pelo Ex.mo Magistrado do MP, fica prejudicada a razão por este invocada para se não conhecer da ilegalidade ou inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 199/88 e Despacho Normativo n.º 101/89, publicado no *Diário da República,* de 9 de Novembro, não invocada na petição inicial, mas tão-só nas conclusões da alegação do recurso.

Mas desta se conhecerá, por ser de conhecimento oficioso, uma vez que o tribunal deve recusar a aplicação de normas inconstitucionais ou que contrariem outras de hierarquia superior.

Segundo o recorrente, o Decreto-Lei n.º 199/88, diploma de desenvolvimento do regime contido na Lei n.º 80/77, teria ultrapassado os limites impostos por este diploma, que é a lei quadro, a qual prevê tão-só a indemnização relativa a bens expropriados e não aos

bens que integram a área de reserva, contrariando assim o do disposto no artigo 201.º, n.º 1, alínea *c*), da CRP.

Mas carece de razão.

Ao tempo do acto impugnado estava em vigor o Decreto-Lei n.º 199/88, de 31 de Maio, cujo regime como expressamente se refere no seu preâmbulo, consiste no desenvolvimento dos princípios legais contidos na Lei n.º 80/77, que versam sobre o pagamento da justa indemnização por virtude, nomeadamente, da expropriação do abrigo da legislação sobre a reforma agrária, bem como pela privação temporária do uso e fruição dos bens expropriados ou nacionalizados, no caso de devolução ulterior.

Na verdade aí se diz expressamente que tal diploma visa fixar os critérios de avaliação dos bens e dos direitos nacionalizados ou expropriados ao abrigo da legislação sobre a reforma agrária que o artigo 37.º da Lei n.º 80/77 deixara para ulterior determinação pelo Governo em decreto-lei, afirmando-se de seguida: «o período de tempo que mediou entre a data da ocupação, nacionalização ou expropriação e a data da atribuição da reserva foi por vezes longo e durante esse período o titular do prédio nenhum rendimento pode extrair de exploração do terreno sobre que veio a incidir a reserva. Tais prejuízos causados pela expropriação ou nacionalização deverão igualmente ser objecto de reparação».

Após a invocação de que se curava do desenvolvimento do regime constante da Lei n.º 80/77, permitido pela alínea *c*) do n.º 1 do artigo 201.º da CRP, veio estabelecer, no seu artigo 3.º, n.º 1:

«As indemnizações definitivas calculadas nos termos deste diploma visam compensar:

a) A perda do direito de propriedade, perfeita ou imperfeita, sobre os bens indicados no artigo 2.º, n.º 1, alíneas *a*) e *c*) — prédios rústicos e urbanos, objecto de expropriação ou nacionalização ao abrigo de legislação sobre reforma agrária.

b) [. . .].

c) A privação temporária do uso e fruição dos bens indicados no artigo 2.º, n.º 1.º, alíneas *a*) e *c*), no caso de devolução desses bens em momento ulterior ao da sua nacionalização ou expropriação.»

Em complemento deste preceito estabelece o n.º 1.º do artigo 5.º do mesmo diploma:

«A indemnização pela privação temporária do uso e fruição prevista na alínea *c*) do n.º 1.º do artigo 3.º corresponderá ao rendimento líquido dos bens durante o período em que o seu titular houver ficado privado do respectivo uso e fruição.»

Consequentemente, a partir da entrada em vigor deste diploma, o pagamento do valor da cortiça extraído em prédios expropriados, que posteriormente vieram a ser devolvidos e desexpropriados, constitui um segmento da indemnização final, à luz da transcrita alínea *c*) do n.º 1 do artigo 3.º, destinado a compensar os respectivos beneficiários da privação temporária desses rendimentos.

Em consequência, o Decreto-Lei n.º 199/88 não afronta a Lei n.º 80/77, que não fixou critérios como fonte de determinação das indemnizações definitivas, no caso das nacionalizações ou expropriações ao abrigo da legislação da reforma agrária, e antes se limitou a determinar, no seu artigo 37.º, que o Governo fixará em decreto-lei os critérios de avaliação dos bens e direitos nacionalizados ou expropriados ao abrigo da legislação.

Deste modo, o Decreto-Lei n.º 199/88 não ultrapassou os limites que lhe haviam sido assinalados pela Lei n.º 80/77, que, repete-se, não fixou critérios de determinação das indemnizações definitivas, conformando-se com o disposto no artigo 201.º, n.º 1, alínea *c*).

Quanto à ilegalidade do Despacho Normativo n.º 101/89, tal questão não procede, face ao que se deixou dito e porque, conforme se tem entendido neste Tribunal (Acórdãos desta Secção de 22 de Janeiro de 1991, in recurso n.º 28 417), tal despacho nada veio trazer de novo, limitando-se a reproduzir a doutrina legal constante dos diplomas vigentes naquela data.

Termos em que as imputadas inconstitucionalidade e ilegalidade não ocorrem, não afectando o acto recorrido, pelo que improcedem tais fundamentos para efeito pretendido da anulação aquele.

C) Sustenta o recorrente, em primeira linha, que tem direito ao valor respectivo do montante liquido ainda por pagar e relativo à cortiça comercializada em 1977, como requereu, por força do despacho ministerial publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 24 de Julho de 1979, e nos artigos 5.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 312/85, de 31 de Julho, que assim foram violados pelo despacho recorrido ao recusar-lhe esse valor.

Para esclarecimento desta questão importa, antes de tudo, clarificar a situação concreta.

No caso em apreço, pela Portaria n.º 509/76, de 12 de Agosto, foi expropriado, ao abrigo de diploma da reforma agrária (Decreto-Lei n.º 406-A/75, de 29 de Julho), o prédio rústico, de que foi extraída e comercializada a cortiça amadia relativa à campanha de 1977.

Pretendeu o recorrente obter de imediato a parte que cabia no valor correspondente a 14 567 arrobas, ao preço de 320$ por arroba, com dedução de 35 % de despesas (um terço de 3 029 936$), cujo valor fora arrecadado pelo Estado com a respectiva comercialização.

Esse prédio estava ocupado pela Cooperativa Agrícola 29 de Julho.

Pelo despacho de 5 de Julho de 1989, foi ordenada a devolução desse prédio ao recorrente e a demais reservatários, face ao novo regime resultante da Lei n.º 109/88, de 26 de Setembro, tendo-lhes sido entregues em 10 de Julho de 1989, e, posteriormente, derrogada a portaria de expropriação na parte respectiva a tal prédio.

Assim, se tal prédio, de onde foi extraída a cortiça, se encontrava expropriado ao tempo da sua extracção e venda, o recorrente não era seu proprietário, já que a expropriação é um meio de aquisição originário da propriedade.

O seu proprietário, desde a expropriação e no período decorrido até à desexpropriação e entrega ao recorrente, era o Estado, estando o recorrente, nesse período intervalar, privado do seu direito de propriedade sobre esses bens.

Por isso, não tem qualquer suporte a afirmação por ele feita nas conclusões das sua alegação e que colide com o disposto no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 406-A/75, que regeu as expropriações dos prédios em causa, de que jamais deixou de ser proprietário da área que lhe foi entregue e que esta nunca entrou na posse do IRA e muito menos no domínio privado do Estado.

Deste modo, e não havendo então processo de reserva a considerar para os efeitos do despacho ministerial publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 24 de Julho de 1979, a comercialização da cortiça produzida nesse ano no prédio, pertencente ao Estado como seu proprietário, tinha de ser feita, como efectivamente foi, nos termos pre-

vistos no Decreto-Lei n.º 260/77, de 21 de Junho, só revogado pelo Decreto-Lei n.º 98/80, de 5 de Maio, mas cujo artigo 22.º expressamente salvaguardou, no n.º 1, a sua aplicação aos contratos de cortiça das campanhas de 1977, 1978 e 1979 (como também o fez o n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 189-C/81, de 3 de Julho, que revogou aquele, e o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 312/85, que revogou este último), sendo certo que tal diploma fixava taxativamente ao produto da comercialização o destino fixado no artigo 10.º, onde não se contemplava o antigo proprietário precisamente por o seu direito de propriedade ter sido eliminado pelo acto expropriativo.

E esse regime não foi afastado pelos artigos 5.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 312/85, que o recorrente tem como violado pelo acto recorrido.

De um lado, como se referiu, este diploma, manda regular os contratos de comercialização de cortiça realizados até 31 de Dezembro de 1985 pelas disposições legais que vigoravam na data da sua constituição (artigo 11.º) que, no caso, eram as do Decreto-Lei n.º 260/77, o que desde logo exclui a sua aplicação ao caso concreto. De outro lado, mesmo que esse decreto-lei fosse aplicável ao contrato de comercialização de cortiça em causa, certo é que a situação concreta não não se enquadraria no disposto nos n.os 2 e 3 do seu artigo 6.º

O regime consagrado nestes, tal como já constava dos n.os 2 do artigo 5.º e 3.º do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 189-C/81, de 3 de Julho, alterado por ratificação pela Lei n.º 26/82, de 23 de Setembro, traduz-se em sobrestar na entrega das verbas obtidas através do contrato, deduzidos os encargos atendíveis (em consonância, aliás, com o disposto no n.º 3 do artigo 1.º do diploma que exclui a sua aplicação «a prédios que correspondam a áreas de reserva entregues à data do cumprimento do contrato de comercialização da cortiça») enquanto não houver confirmação de inexistência de reservas demarcadas, de pedidos de reserva ou de propostas de declaração de não expropriabilidade sobre os prédios rústicos dos quais tinha sido extraída a cortiça comercializada (n.º 2), entregando-se esse valor aos interessados, no caso de haver reservas, pedido de reservas ou proposta de declaração de não expropriabilidade, a partir do momento da entrega da área de reserva ou da desocupação do prédio (n.º 3).

Trata-se de regime que garante ou assegura o direito de propriedade dos reservatários sobre essa área.

Nesse referenciado quadro legal criou-se um mecanismo expedito de indemnizar os ex-proprietários quanto ao valor da cortiça entretanto extraída e comercializada na hipótese de os prédios expropriados terem regressado à esfera jurídica por demarcação de reserva, por derrogação do acto expropriativo, etc., mas só quando estejam verificados aqueles referidos pressupostos legais.

Os princípios acabados de referir passaram a constar do Despacho Normativo n.º 101/89, de 25 de Outubro, que os reproduziu sem nada inovar.

Portanto, no caso em apreço nenhuma dessas circunstâncias ocorria, pois se tratou de cortiça extraída de área de cujo direito de propriedade o Estado era então titular e sobre a qual não pendia qualquer pretensão do recorrente.

Essa situação não foi alterada pelo facto novo, não previsto nem previsível à data do Decreto-Lei n.º 312/85 e resultante da entrada em vigor de um novo regime legal, introduzido pelo Decreto-Lei n.º 109/88, a coberto do qual o recorrente e demais contitulares foram reinvestidos no direito de propriedade da herdade Margem de Cima,

por despacho de 5 de Julho de 1989 e ulterior derrogação da portaria expropriativa desse prédio.

Tal prédio foi então reintegrado no património do recorrente e demais proprietários, mas não foi apagada ou eliminada a realidade jurídica presente.

Esta, configurando uma situação de privação do direito de propriedade em consequência da expropriação ao abrigo da Lei de Reforma Agrária, confere-lhes o direito à indemnização prevista na Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, e seu diploma regulamentar, o Decreto-Lei n.º 199/88, de 31 de Maio, para que remete o acto recorrido.

Pelo exposto, o acto recorrido mostra-se conforme com o regime constante deste último diploma, que era o vigente na data da sua prolação, e não o resultante de diplomas ou despachos normativos anteriores, sendo certo que a legalidade de um acto administrativo, como é geralmente aceite pela doutrina e pela jurisprudência deste Tribunal, se afere pela lei vigente ao tempo da sua prática e o tribunal deve recusar a aplicação de normas contrárias a outras de hierarquia superior [artigo 4, n.º 3, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF)].

Desta feita, não podia o despacho recorrido ter violado o disposto no despacho ministerial publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 24 de Julho de 1979, com aplicação inadmissível após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 199/88, quando a nova regulamentação da matéria operada pelos artigos 2.º e 3.º abrange no seu âmbito temático e temporal a situação do recorrente.

Acresce que a reintegração do direito de propriedade sobre o prédio em causa só se concretizou pelo despacho de 5 de Julho de 1989, proferido ao abrigo de vários artigos da Lei n.º 109/88, de 26 de Setembro, e portaria de derrogação da portaria expropriativa desse prédio, ao abrigo do artigo 31.º desse diploma; na altura da comercialização da cortiça amadia extraída desse prédio e distribuição das verbas, nos termos do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 266/77, de 21 de Junho, não havia qualquer expectativa de que este e os outros proprietários anteriores à expropriação viessem a beneficiar da reserva que lhes foi atribuída em 5 de Julho de 1989, ao abrigo da Lei n.º 109/88, de 26 de Setembro.

Por isso, uma vez que o Despacho Normativo n.º 101/88 nada inovou em relação ao regime constante dos diplomas anteriores, como acima se referiu, e, quando assim se não entenda, tem que ser recusada a sua aplicação, por contrariar normas de hierarquia superior (artigo 4.º, n.º 3, do ETAF); porque não estava em causa a distribuição de verbas de comercialização de cortiça conforme o Decreto-Lei n.º 312/77, já feita e liquidada nos termos do Decreto-Lei n.º 260/77; o que releva para a legalidade do acto recorrido é a sua conformidade com o regime legal então vigente, e, por este, como já se viu, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 199/88, o pagamento da cortiça extraída em prédios expropriados, que posteriormente vierem a ser devolvidos e desexpropriados, constitui um segmento da indemnização final.

Logo, do exposto se impõe concluir que o indeferimento do pedido do pagamento imediato, nos termos em que foi decidido, não violou qualquer direito ou expectativa do recorrente, pois estes não se haviam formado na esfera jurídica do recorrente, e não tem sentido ou irreleva o invocado fundamento de aplicação retroactiva de lei, bem como a violação do disposto no artigo 12.º do Código Civil, não obstante

o despacho recorrido ter invocado o disposto no n.º 1 do Despacho Normativo n.º 101/88.

Improcede, assim, o pedido de anulação do acto recorrido, pelos fundamentos de violação do despacho ministerial publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 24 de Julho de 1979, dos artigos 5.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 312/85, do artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 199/88, do artigo 12.º do Código Civil e do citado Despacho Normativo n.º 101/88.

D) Debruçando-nos sobre as invocadas violações dos artigos 13.º e 266.º da CRP, desde logo se deve ter presente que, como tem acentuado a jurisprudência deste Tribunal, acompanhado pela doutrina (cf. Acórdãos de 2 de Dezembro de 1987, de 19 de Abril de 1988 e de 24 de Abril de 1990, in recursos n.ºs 24 197, 19 686 e 27 720, Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo,* p. 324 e Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada,* I, p. 152) pressuposto da violação desses princípios de igualdade e imparcialidade é o exercício de poderes discricionários.

A observância de tais princípios não tem lugar quando a Administração desenvolve um poder vinculado em que não tem qualquer margem de liberdade de actuação, confinada como está à rigorosa aplicação da lei em função dos pressupostos nesta fixados, como era o caso concreto em que a distribuição das verbas da comercializada cortiça estava vinculadamente definida no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 260/77. Acresce que o recorrente não aponta quaisquer situações concretas essencialmente idênticas à dos autos, que merecedores de igual tratamento, tivessem, por quaisquer razões, sido tratados de modo diferente, não sendo assim possível concretizar a alegada violação de tais princípios.

Pelo que não se verifica a imputada violação desses princípios e preceitos.

E) Finalmente, o despacho recorrido não infringiu o disposto nos artigos 1.º e 15.º da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, que se referem a determinação da indemnização definitiva por expropriação ao abrigo da legislação sobre reforma agrária, pois, no caso vertente, não se discute nem o direito nem o montante do valor da cortiça, antes está em causa o pagamento deste como parcela da referida indemnização.

Improcedem, pois, todas as conclusões, já que não ocorrem e irrelevam para a anulação do acto recorrido os vícios que o recorrente a este imputa.

Pelo exposto, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 40 000$ e 20 000$.

Lisboa, 4 de Fevereiro de 1993. — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* — *José Manuel de Moura Pires Machado.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 4 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Amnistia. Processo disciplinar académico. Nulidade insuprível.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A amnistia consignada na alínea gg) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, é aplicável às infracções punidas ou puníveis pelo Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, e bem assim aos funcionários *ou* agentes *da Administração Pública que gozam de estatuto disciplinar especial, pelo que se não pode aplicar a um aluno de uma universidade pública, que não tem a qualidade de funcionário ou de agente da Administração Pública.*

2 — Constando da regulamentação legal do processo gracioso o modo de assegurar o direito de audiência e defesa é essa regulamentação que se tem de atender para avaliar a legalidade do acto impositivo de pena disciplinar.

3 — No Decreto n.º 21 160, de 1 de Abril de 1932, no seu artigo 6.º prevê-se o modo de garantir o direito de audiência e defesa em processo disciplinar académico, pelo que o acto que lhe deu acolhimento não está ferido de nulidade insuprível por violação do direito de audiência e defesa.

4 — Não se verifica o vício de inexistência material da falta se do processo instrutor não resultar versão dos factos diferente da que foi considerada pelo acto recorrido.

Recurso n.º 29 459, em que são recorrente Manuel Joachim e recorrido o Secretário de Estado do Ensino Superior. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Simões Redinha.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Manuel Joachim, solteiro, estudante do ensino superior, veio intentar o presente recurso para anulação do despacho do Secretário de Estado do Ensino Superior, de 4 de Março de 1991, que lhe aplicou a pena de suspensão da frequência das aulas pelo período de 30 dias, imputando-lhe erro de facto e de direito por violação do artigo 6.º do Decreto n.º 21 160.

Depois de ter sido mandado cumprir o artigo 43.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) veio o recorrente requerer que lhe seja aplicada a medida de amnistia que consta da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho.

A autoridade recorrida apresentou a sua resposta sustentando a legalidade do acto impugnado e pedindo o improvimento do recurso.

O recorrente, concordando com um parecer do relator do processo, veio dizer que não seria de ordenar a citação das pessoas que indicara na petição inicial como contra-interessadas.

Nas alegações finais o recorrente formula as seguintes conclusões:

«7.1 — Ao não ter sido notificado o recorrente dos factos averiguados na acusação.

7.2 — Nem as faltas que tivessem sido apuradas.

7.3 — Ou, ainda, das disposições legais aplicadas.

7.4 — Foi violado o artigo 6.º do Decreto n.º 21 160.

7.5 — E infringido o princípio da obrigatória formulação da acusação ao arguido, sem a qual falta audiência do arguido.

7.6 — O que constitui nulidade insuprível em qualquer processo disciplinar.

7.7 — Mesmo que os factos que se dizem averiguados, mas dos quais não foi confrontado para a sua pertinente defesa, tivessem existido, estariam inevitavelmente abrangidos pela amnistia da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho [artigo 1.º, alínea *gg*)].

7.8 — Todavia, como resulta do processo instrutor, o arguido não cometeu qualquer infracção disciplinar, apenas, perante uma invasão brusca e inesperada do gabinete onde estava a trabalhar, limitou-se a impedir uma agressão física e verbal de uma aluna, dentro dos limites da sua defesa.

7.9 — Pelo que, em última conclusão, não deve deixar de ser julgado por VV. Ex.as o presente recurso procedente, com provimento do mesmo e consequente anulação do despacho condenatório proferido e ainda com todas as demais consequências legais.»

A autoridade recorrida voltou a defender a legalidade do acto e a improcedência do recurso nas suas alegações e opinando, ainda, pela não aplicação da amnistia da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho.

O Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto emitiu o seguinte parecer:

«*a*) Quanto à questão da amnistia determinada pela Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, mantemos a posição assumida a fl. 94 do processo instrutor (PI) apenso, no sentido da sua não aplicação ao caso dos autos;

b) Quanto ao mérito, afigura-se que o recurso não merece provimento, não sofrendo o acto punitivo recorrido dos arguidos vícios de forma e de violação de lei.

Com efeito, não se mostra violado o artigo 6.º do Decreto n.º 21 160, havendo apenas que observar o ritualismo que estabelece e que não se mostra desrespeitado. Ao contrário do que o recorrente invoca não há, aqui, obrigação de formulação de acusação, mas tão-só de audiência prévia da arguição o que foi cumprido, como resulta, designadamente, do doc. de fls. 104 e 105 do PI apenso.

Por outro lado, também se afigura que o despacho recorrido, no que respeita à forma de conduta do arguido-recorrente e um enquadramento jurídico-disciplinar, não merece a censura apontada pelo recorrente.»

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Para tanto, importa começar por fixar a matéria de facto relevante.

Assim:

a) No requerimento de participação apresentada, a 6 de Novembro de 1990, por Paula Maria Sarmento Teixeira da Mota e Rui Manuel Fontes Coutinho, ambos alunos da Escola Superior de Belas-Artes do Porto (ESBAP), foi instaurado processo disciplinar contra o recorrente, também aluno da mesma Escola Superior e presidente da respectiva Associação de Estudantes.

b) A 11 de Dezembro de 1990, o instrutor elaborou o relatório final do processo disciplinar, no qual tinha como provado:

Agressão física do recorrente na pessoa da sua colega Paula Maria Santieiro Teixeira da Mota, com as agravantes, de a infracção decorrer durante o período escolar [artigo 4.º, alínea *c*), do Decreto n.º 21 160, de 1 de Abril de 1932]; ser o arguido presidente da Associação de Estudantes, pelo que devia ter um comportamento inquestionável face aos seus colegas e ainda a ofendida ser uma mulher, para além de que a reacção violenta que teve ser injustificada segundo as circunstâncias em que ocorreu.

Como atenuante é indicado o facto do requerente ter bom aproveitamento nos estudos (artigo 5.º, n.º 2, do citado diploma).

c) No relatório acabado de referir o instrutor propôs a aplicação da pena de 30 dias de exclusão da frequência das aulas, nos termos do artigo 3.º, n.º 3, do diploma acima referenciado, e a consequente suspensão de direitos ou regalias da sua qualidade de aluno, pena essa que devia ser aplicada no início do período escolar, em Janeiro de 1991.

d) Com base no relatório a que nos vimos reportando, o conselho directivo da ESBAP aplicou ao recorrente a pena de 30 dias de suspensão da frequência das aulas, ficando o recorrente também impedido de ter acesso às instalações da Escola entre os dias 4 e 24 de Março de 1991 e 8 e 16 de Abril de 1991, «ao abrigo do artigo 3.º, § 3.º, do Decreto-Lei n.º 21 160, de 1 de Abril de 1932».

e) Inconformado com a aplicação da pena, o recorrente, interpôs recursos hierárquico para o Secretário de Estado do Ensino Superior, que foi objecto do parecer n.º 13/91 da Direcção-Geral do Ensino Superior (DGES) onde se opinava pelo indeferimento do mesmo recurso hierárquico.

f) Sobre o parecer referido na alínea anterior a autoridade recorrida proferiu o despacho impugnado, em 3 de Abril de 1991, que é do seguinte teor:

«Considerando o teor da presente informação, atendendo a que Lei de Autonomia Universitária confere autonomia disciplinar às universidades e tendo presente o disposto nos seus artigos 3.º, n.os 1 e 7, 9.º e 28.º, n.º 2, alínea *i*), nego provimento ao recurso.»

Referidos assim os factos relevantes, vejamos agora as questões a decidir.

Há que começar por apreciar a pretensão expressa pelo recorrente no sentido de lhe ser aplicada a medida de amnistia que consta da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho. Já que é invocado que a situação se compreende na previsão da alínea *gg*) do artigo 1.º do mesmo diploma legal.

Diz este preceito legal:

«Artigo 1.º Desde que praticados até 25 de Abril de 1991, inclusive, são amnistiados:

[. . .]

gg) As infracções disciplinares puníveis pelo Estatuto Disciplinar (ED), aprovado pelo Decreto n.º 24/84, de 16 de Janeiro, directamente ou por remissão, quando a pena aplicável ou aplicada não seja superior a suspensão, e, bem assim, as infracções praticadas pelos funcionários ou agentes com estatuto especial, quando a sua gravidade não seja superior à das referidas no n.º 1 do artigo 24.º daquele Estatuto.»

Do texto legal que se acabou de transcrever resulta, de modo directo, que as faltas disciplinares punidas ou puníveis com pena não inferior a suspensão a que seja aplicável o ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, ficam amnistiadas desde que cometidas até 25 de Abril de 1991, independentemente da qualidade dos seus autores.

Também são amnistiadas as infracções praticadas por *funcionários* ou *agentes* com estatuto especial quando a sua gravidade não seja superior à das referidas no n.º 1 do artigo 24.º do referido ED (Decreto-Lei n.º 24/84).

Nesta parte, a referida alínea *gg*) já identifica as categorias de pessoas que podem beneficiar da medida que prescreve.

Ora, o que o recorrente pretende, precisamente, é ser enquadrado numa dessas categorias de pessoas, mas a verdade é que o fez apenas baseado no facto do estatuto disciplinar que lhe é aplicável ser um *estatuto especial,* em seu entender.

Mas por reconhecer não ter a qualidade de funcionário ou agente da Administração (central, regional e local) a que se destina a medida de amnistia prescrita naquele lugar da lei, argumenta que tal medida deve ser aplicada «por igualdade senão maioria de razão» aos alunos dos institutos públicos de todos os graus de ensino.

Mas não tem razão.

Em primeiro lugar o seu estatuto disciplinar consagrado, fundamentalmente, ainda no Decreto n.º 21 160, de 1 de Abril de 1932, publicado primeiramente em *Diário do Governo* a 24 de Abril de 1932 e depois a 11 de Maio do mesmo ano, não é de qualificar como um estatuto especial face ao disposto na alínea *gg*) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho.

Com efeito, o que o legislador quis significar com o uso de expressão *estatuto especial* foi apenas a afirmação de que os agentes e funcionários públicos que gozam de estatuto disciplinar especial relativamente, as consagradas no Decreto-Lei n.º 24/89 também poderiam beneficiar da amnistia.

Portanto *estatuto especial* é sempre um estatuto de funcionário ou agente da função pública e não qualquer estatuto disciplinar, que não o aprovado pelo referido Decreto-Lei n.º 24/84.

Assim, o primeiro elemento delimitador do âmbito da previsão da segunda parte da alínea *gg*) do artigo 1.º de Lei n.º 23/91 é a qualidade de *funcionário* ou *agente* da função pública que a pessoa a quem é imputada a infracção disciplinar tem de ter.

Deste modo fica excluído, logo, da expressão literal do comando legal em causa todo e qualquer agente de infracção que não possua a qualidade de funcionário ou agente do Estado no seu sentido amplo.

O recorrente não afirma, em qualquer passo das suas alegações, a qualidade de funcionário ou agente da Administração Pública, que na verdade não possui, na qualidade de aluno de uma escola superior, pois nessa situação o cidadão limita-se a usar de um serviço público nas condições prescritas na lei, mas sem qualquer relação jurídica de emprego a que Marcello Caetano chama de «relação de serviço» (cf. vol. II, pp. 642 e 643, 9.ª ed. do *Manual de Direito Administrativo*).

Em conclusão:

O recorrente não sendo funcionário ou agente da Administração Pública não pode ser enquadrado na alínea *gg*) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, de modo directo.

Mas diz que por identidade ou até maioria de razão se deve considerar abrangido pela amnistia, ou seja, o que o recorrente advoga é uma interpretação extensiva do texto legal em causa.

A base argumentativa que apresenta não é suficiente para legitimar a sua conclusão, ainda que possível fosse interpretar extensivamente na lei da amnistia.

Na verdade, não é suficiente dizer que a medida da amnistia que o legislador prescreveu na citada Lei n.º 23/91 foi generalizada e «estendida a tantas e tão variadas infracções», pelo que «não faria o menor sentido excluir [. . .]» os processos disciplinares dos alunos dos estabelecimentos oficiais.

O que se impunha demonstrar, para fundar a legitimidade da interpretação extensiva, era que o legislador também às infracções académicas se teria querido referir e que só o texto da lei não foi fiel àquela intenção.

Só é legítimo fazer interpretação extensiva quando a letra da lei fique aquém do seu espírito.

No caso, o mais que se pode dizer é que o argumento do recorrente pode ser considerado idóneo para acusar a lei de injusta mas não para concluir que tenha sido intenção do legislador amnistiar, também, as infracções à disciplina académica.

Não se colhe uma única palavra, nem se alcança um único sinal de que no referido espírito do legislador estivessem as ditas infracções disciplinares, o que seria estritamente necessário ao intérprete, sabido como é que as leis de amnistia não devem ser interpretadas de modo a operarem-se restrições ou ampliações.

É que, sendo tais leis medidas tradicionalmente determinadas por motivos de natureza política, é ao legislador que incumbe expressar, nelas, a sua maior ou menor amplitude, cabendo ao intérprete apenas proceder a uma interpretação declarativa (pareceres da Procuradoria-Geral da República n.os 34/84 e 128/76, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.os 147/185 e 272/70, Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 7 de Dezembro de 1977, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 172, p. 111 e Acórdão do STA de 28 de Junho de 1990, recurso n.º 17 986).

Ora, segundo este método de interpretação é evidente que na invocada alínea *gg*) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91 não cabe a situação do recorrente, como ele, aliás, implicitamente reconhece.

Improcede assim a pretensão de aplicação da Lei de Amnistia à infracção em causa.

Vejamos, agora, a alegada falta de nota de culpa e de concessão de prazo para apresentação da defesa no processo disciplinar.

Diz o artigo 6.º do Decreto n.º 21 160, de 1 de Abril de 1932, publicado no *Diário do Governo,* de 11 de Maio de 1932:

«As penas disciplinares, excepto a do n.º 1, não poderão ser impostas sem que o aluno tenha sido ouvido sobre o arguido. Para a imposição das penas dos n.os 5 e 6, a audiência prévia do aluno será por escrito, com direito, querendo, a examinar o processo.»

Do que se deixa transcrito resulta clara a intenção do legislador de regulamentar o direito de defesa do arguido num processo disciplinar académico, estabelecendo o formalismo ou solenidades na correspondência que teve por adequada à gravidade das faltas.

Assim, um caso, como o do recorrente, em que foi aplicada uma pena de exclusão de frequência, o referido artigo 6.º exigia que fosse ouvido o visado sobra a arguição que lhe fosse feita.

Mas esta audiência prevê-se, na lei, como oral, nada obstando que seja reduzido a escrito, como é evidente.

A audiência prévia e por escrito só a leia a exige para as situações em que sejam de aplicar as penas dos n.os 5 e 6 do artigo 3.º do Decreto n.os 21 160.

Diz o recorrente que haveria violação do artigo 6.º porque não foi formulada acusação ao arguido «sem a qual falta audiência [. . .]», o que constitui nulidade insuprível em qualquer processo disciplinar.

Já se viu que o artigo 6.º, citado, não exigia senão a audição do recorrente sobre a arguição que lhe era feita e que tal podia ter lugar sem, sequer, ter de ser reduzida a escrito.

E quando o acto impugnado foi proferido não existindo qualquer diploma legal que impusesse diferente formalismo do que se prescreve

no citado Decreto n.º 21 160 não se pode afirmar que a falta de acusação formalmente deduzida constitua nulidade insuprível de todo e qualquer processo disciplinar, e do académico também.

É que não é lícito fazer aplicação do que dispõe no artigo 42.º do ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, ao processo disciplinar académico, uma vez que nenhum dos seus comandos determina tal aplicação e nem sequer se poderia pretender integrar o processo académico com o princípio consagrado no artigo em causa precisamente porque o Decreto n.º 21 160 não é omisso quanto à regulamentação do direito de defesa do arguido, e a caução da nulidade insuprível só ter como pressuposto a não observância da forma adoptada pela lei quanto à audiência e defesa.

Sempre que seja observado o formalismo de produção de defesa do arguido não haverá nulidade insuprível.

O que importa, pois, no caso, é averiguar se foi respeitado o formalismo prescrito na lei aplicável, por si, o Decreto n.º 21 160.

Já se disse que o direito de defesa, face ao artigo 6.º do Decreto n.º 21 160, no caso do recorrente, ficaria garantido com a audição deste, ainda que não de forma escrita, uma vez que a pena aplicada cabe na que se encontra prevista no n.º 3 do artigo 3.º

Vejamos então se o recorrente foi devidamente ouvido.

Colhe-se do processo instrutor que o ora recorrente foi notificado para comparecer no dia 5 de Dezembro de 1990, no gabinete do conselho directivo para ser ouvido «relativamente aos factos que deram origem à instauração do processo disciplinar e dos quais vem acusado».

O arguido, na sequência da notificação, limitou-se a juntar uma declaração (fl. 105 do PI) encimada pelos seguintes dizeres:

«Produzir a seguinte declaração» e onde se termina dizendo: «[. . .] pelo que se torna inútil aqui a descrição dos mesmos factos e as rectificações daqueles que me são errada e infundamentalmente imputados.»

Deste circunstancialismo de facto resulta que foi dada oportunidade ao recorrente para, como arguido, ser ouvido sobre os factos que lhe eram imputados, oportunidade que ele usou do modo que julgou mais adequado.

Do documento que lhe foi admitido aos autos e a que se vem fazendo referência resulta, pelo menos, que o recorrente nega a prática dos factos que revela conhecer e que estavam a ser averiguados no processo disciplinar.

Assim sendo, temos de concluir, como se conclui, que o recorrente, como arguido no processo disciplinar, foi ouvido com as exigências que se encontram prescritas no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 21 160, de 1 de Abril de 1932, pelo que improcede a alegada violação deste comando legal.

Resta verificar a alegada inexistência material da falta pelo qual foi o recorrente punido.

Começa-se por precisar que o recorrente não põe em causa a suficiência da instrução do processo disciplinar, limitando-se a dar, nas alegações, uma versão dos factos diferente do que foi apurado no processo disciplinar e que o acto acolheu, pelo que a sua discordância com o acto recorrido se cinge à referida inexistência material da falta.

Da versão fornecida nas alegações a fl. 98 parece poder retirar-se a ideia de que o recorrente terá agido em legítima defesa contra a sua colega Paula.

O acto recorrido assenta no relatório final do instrutor que considerou provado que o ora recorrente agrediu fisicamente a sua colega Paula Maria Santieiro Teixeira da Mota, facto que a versão do recorrente também não contraria frontalmente.

Mas dos dados do processo instrutor nada resulta no sentido de dar base à versão dos acontecimentos apresentada pelo recorrente.

Mas sendo assim, não se pode concluir que a falta disciplinar não se tenha verificado como o acto recorrido a configurou.

Improcede, por isso, também este vício que o recorrente imputa ao despacho impugnado.

Pelo exposto, sem necessidade de outras considerações, se decide negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com a taxa de justiça e a procuradoria que se fixam, respectivamente, em 8000$ e 6000$.

Lisboa, 4 de Fevereiro de 1993. — *António Simões Redinha* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira — José Maria Gonçalves Pereira.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 4 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Licenciamento de construção. Tempestividade do recurso.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O prazo para a interposição de recurso de acto expresso conta-se da respectiva publicação, quando imposta por lei.

2 — Incumbe ao recorrente alegar os factos de que depende a aplicação do regime legal constante do n.º 2 do artigo 59.º e do § único do artigo 60.º do Regulamento Geral dos Edifícios Urbanos, que contém excepções ao regime geral definido no corpo desses artigos.

3 — O artigo 65.º da Constituição da República não autoriza o Estado ou as autarquias locais a deixarem de cumprir o que se contém no Regulamento Geral dos Edifícios Urbanos.

Recurso n.º 29 652, em que são recorrente a Câmara Municipal de Alcanena e recorrido Joaquim Lopes Pinheiro. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Rodrigues da Silva.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Joaquim Lopes Pinheiro, identificado nos autos, interpôs no Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Coimbra recurso contencioso de anulação da deliberação da Câmara Municipal de Alcanena (CMA), de 11 de Abril de 1988, que licenciou o processo de obras n.º 16/88, relativo à construção de um edifício em regime de pro-

priedade horizontal, com a altura de 12,5 m, em frente e a cerca de 5 m do seu prédio sito na Travessa dos Pacatos, em Vila Moreira.

Alegou, para tanto, em síntese, vício de forma por falta de fundamentação — artigos 1.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho e 83.º do Decreto-Lei n.º 100/84 — violação de lei por violação do disposto nos artigos 58.º, 59.º e 60.º do Regulamento Geral dos Edifícios Urbanos (RGEU) e 15.º, n.º 1, alíneas *a*) e *d*), do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril e desvio de poder, dado que a deliberação que aprovou o projecto foi tomada discricionariamente.

Na sua resposta, a CMA invocou a extemporaneidade do recurso, no que foi acompanhada pelo contestante particular Abílio Lopes Constantino.

Respondeu o recorrente, dizendo que teve conhecimento exacto da deliberação em 14 de Março de 1989, data em que foi emitida a certidão, pelo que o recurso era tempestivo em 12 de Abril de 1989, data da entrada em tribunal.

Discutida a causa, foi proferida sentença que decretou a anulação do acto recorrido por julgar verificado o vício de violação de lei por violação do disposto no artigo 59.º do RGEU.

Desta sentença interpôs a CMA o presente recurso jurisdicional, concluindo as suas alegações nestes termos:

1.º A CMA licenciou o processo de obras n.º 16/88, através de deliberação de 11 de Abril de 1988, que autorizou a construção de um edifício em propriedade horizontal na Travessa dos Pacatos, em Vila Moreira.

2.º Aquela deliberação foi tomada no âmbito do disposto nos artigos 59.º, § 2.º e § único do artigo 60.º, ambos do RGEU.

3.º E ainda tendo em conta a carência de habitação na localidade de Vila Moreira e as constantes solicitações.

4.º O Sr. Juíz *a quo,* ao anular a deliberação recorrida, não considerou o § 2.º do artigo 59.º e § único do artigo 60.º, ambos do RGEU.

5.º Nem os interesses públicos que estavam subjacentes a esta deliberação e que constam de documentos juntos aos autos.

6.º Por outro lado, também o Sr. Juiz considerou o recurso tempestivo, pelo facto de não ter sido publicada a deliberação recorrida.

7ª Mas, certo é que o recorrente Joaquim Lopes Pinheiro teve conhecimento da deliberação logo que ela foi proferida.

8.º E o contrário não foi alegado pelo então recorrente, como se mostra nos autos.

9.º Ao decidir de forma contrária às precedentes conclusões, a sentença recorrida violou o § 2.º do artigo 59.º e § único do artigo 60.º, ambos do RGEU e artigo 65.º da Constituição, devendo a mesma decisão ser revogada e mantida a deliberação tomada pela CMA, em 11 de Abril de 1988, dando-se assim provimento ao recurso.

O agora recorrido também apresentou alegações, dizendo, em síntese, que o acto impugnado é anti-regulamentar e estava sujeito a publicação obrigatória, o que não foi feito pela Câmara, pelo que pede a confirmação da sentença recorrida.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público teve vista do processo e emitiu parecer no sentido de que o recurso não merece provimento.

Tendo falecido o recorrente, foi declarada suspensa a instância, a qual foi julgada finda depois da habilitação dos seus sucessores, Maria de Lourdes Ferreira e Maria Isabel Ferreira Pinheiro Ventura, respectivamente, esposa e filha do falecido, que foram julgadadas habilitadas por sentença proferida no apenso.

Foram corridos os vistos legais.

Tudo visto, cumpre decidir.

Os factos.

Em sede de matéria de facto, vem dado como assente, com interesse para a decisão, que, pelo acto recorrido, a CMA licenciou a construção de um edifício «com quatro habitações (T3) em regime de propriedade horizontal, com 12,5 m de altura, projectado para rés-do-chão, 1.º, 2.º e 3.º andares, a qual está a ser realizada em frente e a cerca de 5 m do prédio do recorrido, sido na Travessa dos Pacatos, em Vila Moreira.

O direito.

E decidindo:

Começando por apreciar a questão relativa à extemporaneidade do recuro, vejamos:

Alega o recorrente nas conclusões das suas alegações de recurso que «o Sr. Juiz considerou o recurso tempestivo pelo facto de não ter sido publicada a deliberação recorrida, mas que o recorrente (ora recorrido) teve conhecimento da deliberação logo que ela foi publicada».

Em contrário, alega o recorrido que foi através da certidão, *ut* doc. n.º 1 junto com a petição, passada pela Câmara em 14 de Março de 1989, que teve conhecimento do acto recorrido e que este estava sujeito a publicação obrigatória, o que não foi feito pela Câmara.

Dispõe-se no n.º 1 do artigo 29.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), que o prazo para para a interposição do recurso de acto expresso conta-se da respectiva notificação ou *publicação,* quando esta seja imposta por lei.

Vem dado como assente na sentença recorrida que não se mostra que o acto tenha sido publicado. E é inegável que se trata de acto sujeito a publicação obrigatória, nos termos do artigo 84.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março.

Sendo assim, é forçoso concluir — como se conclui — que foi tempestivo o recurso interposto pela ora recorrido no TAC de Lisboa em 12 de Abril de 1989. Aliás, na ausência de publicação do acto, o ora recorrente só dele poderia ter tomado exacto conhecimento com a certidão passada em 14 de Março de 1989 e junta a fls. 10 e 11 dos autos, sendo certo que os actos administrativos de eficácia externa devem ser notificados aos interessados, nos termos do artigo 268.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Passando agora a conhecer do fundo da questão, vejamos:

Alega a Câmara ora recorrente, nas suas alegações de recurso, que, ao anular a deliberação impugnada, a sentença recorrida violou o § 2.º do artigo 59.º e § único do artigo 60.º do RGEU. Mas não tem razão.

No § 2.º do artigo 59.º do RGEU dispõe-se que «nos edifícios de gaveto formado por dois arruamentos de largura ou de níveis diferentes, desde que não se imponham soluções especiais, a fachada sobre o arruamento mais estreito ou mais baixo poderá elevar-se até à altura permitida para o outro arruamento, na extensão máxima de 15 m».

Consequentemente, para que se aplicasse *in casu* o § 2.º do artigo 59.º do RGEU, cumpria à Câmara ora recorrente alegar, de modo a que pudesse eventualmente provar-se, que o edifício era

de gaveto; que o gaveto era formado por arruamentos de largura ou níveis diferentes e qual era a altura permitida para o arruamento mais largo ou mais alto. Mas a Câmara ora recorrida apenas refere, nas suas alegações, aos dois primeiros factos, ao dizer que «tal como se mostra pelos elementos existentes no processo instrutor, o edifício licenciado pelo processo de obras n.º 16/88 situa-se num gaveto formado por dois arruamentos de largura ou de níveis diferentes». Nada diz, pois, sobre a altura permitida para o arruamento mais largo ou mais alto, elemento este indispensável à aplicaçõ do disposto no n.º 2 do artigo 59.º do RGEU e que não se colhe do processo instrutor.

Terá, assim, de aplicar-se *in casu* o corpo do artigo 59.º do RGEU, nos termos do qual: «a altura de qualquer edifício será afixada de forma que em todos os planos verticais perpendiculares à fachada nenhum dos seus elementos, com excepção das chaminés e acessórios decorativos, ultrapasse o limite definido pela linha recta a 45%, traçada em cada um desses planos a partir do alinhamento da edificação fronteira, definido pela intersecção do seu plano com o terreno exterior».

Ora, a construção licenciada situa-se em frente do prédio de que era proprietário Joaquim Lopes de Almeida, a cerca de 5 m deste e terá 12,5 m de altura.

Bem decidiu, pois, a sentença recorrida quando entendeu que o limite a que se refere o corpo do artigo 59.º do RGEU, encontrado pela linha recta a 45% traçada a partir do alinhamento do prédio dos ora recorridos, e definido pela intersecção do seu plano com o terreno exterior, é manifestamente excedido.

Embora a sentença recorrida se não tenha fundado em violação do artigo 60.º do RGEU, sempre se dirá, no que se lhe refere, que para que fosse aplicável o § único deste artigo, indispensável seria que a Câmara ora recorrente alegasse, de modo a poder eventualmente provar-se, que se tratava de arruamentos já ladeados por edificações; que não havia prejuízo do previsto em plano de urbanização já aprovado e qual era o intervalo definido pelas construções existentes. Ora, a Câmara ora recorrente nada disse, limitando-se a afirmar que a deliberação foi tomada no âmbito do disposto nos artigos 59.º, § 2.º, e 60.º, § único, ambos do RGEU.

Acresce que — como consta das alegações da ora recorrente — a deliberação impugnada foi tomada, «tendo em conta a carência de habitação na localidade de Vila Nogueira e as constantes solicitações, aparecendo a carência de habitação em Vila Nogueira como o elemento em que fundamentalmente se baseou a deliberação impugnada. É o que decorre dos ofícios — resposta do Sr. Presidente da Câmara ora recorrente ao Sr. Governador Civil de Santarém e ao Sr. Provedor de Justiça, juntos ao processo administrativo, onde se refere que: «a razão forte foi, de facto, a falta de habilitação em Vila Moreira, que tantas solicitações tem tido, aliada à informação do Sr. Vereador desta Câmara Municipal, que reside na localidade, no sentido de a construção dever ser autorizada, não se esperando, por isso, que viesse a ser alvo de contestação».

A deliberação impugnada foi precedida de parecer desfavorável dos Serviços Técnicos da Câmara, que chamava a atenção para a falta de habitação em Vila Moreira, mas onde se consignava que o projecto não obedecia ao artigo 59.º do RGEU, tendo a Câmara, apesar disso, deferido o licenciamento em atenção à referida escassez de habitação disponível em Vila Moreira.

É, porém, óbvio, que o artigo 65.º da CRP, relativo ao direito dos cidadãos à habitação, invocado pela Câmara ora recorrente, não autoriza o Estado ou as autarquias locais a deixarem de cumprir o que se contém no RGEU. Aliás, não seria a construção do prédio licenciado no processo de obras n.º 16/88 que solucionaria a escassez de habitação em Vila Nogueira.

Conclui-se, pois, que o acto impugnado está ferido de vício de violação de lei a que se refere a sentença recorrida.

Pelo exposto, acordam em negar provimento ao recurso e em confirmar a sentença recorrida.

Sem custas.

Lisboa, 4 de Fevereiro de 1993. — *José Maria Rodrigues da Silva* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa — Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa.* — Fui presente, *Maria Angelila Domingues.*

Acórdão de 4 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Notação-contagem de prazo de recurso do n.º 1 do artigo 39.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83 — processo de classificação funcional e processo disciplinar —, presunção de legalidade do acto homologatório da classificação e do acto que nega provimento ao recurso hierárquico daquele interposto.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Desde que o funcionário notado cumpra os pressupostos do meio processual acessório regulado no artigo 82.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, designadamente quanto ao prazo, só com a entrega da certidão requerida se inicia a contagem do prazo para o recurso hierárquico previsto no n.º 1 do artigo 39.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho.

2 — Dada a diversidade de fins a atingir com o processo de classificação de serviço de funcionário ou agentes da Administração e o processo disciplinar, nada obsta a que naquele, certas e provadas condutas, eventualmente violadoras dos deveres funcionais e sem que por elas tenha sido desencadeado processo disciplinar, sejam tomadas em conta, na sua realidade objectiva, na medida em que se tenham repercutido negativamente nas qualidades do funcionário, ou na sua competência, com a consequente valoração nos factores a ter em conta na classificação e constantes da ficha de notação aprovada pela Portaria n.º 612-A/83, de 1 de Junho.

Necessário é, porém, que tais condutas sejam tidas em conta e valoradas sob esse ângulo ou aspecto funcional e nas suas consequências quanto à eficácia da Admi-

nistração e se atender ao seu desvalor, advindo da incidência disciplinar.

3 — Face à presunção de legalidade de que goza o acto administrativo homologatório da classificação e o que nega provimento a recurso hierárquico daquele interposto, é ao recorrente que cabe provar o invocado erro nos pressupostos de facto e que os fins prosseguidos com tais actos não são conformes aos específicos da classificação, enunciados no artigo 3.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, como alegara em fundamento do recurso contencioso, tendo por objecto o acto terminal e ministerial, que lhe desatendeu o referido recurso hierárquico.

Recurso n.º 29 977, em que são recorrente José Fernando Mesquita de Oliveira e recorrido o Ministro do Emprego e da Segurança Social. Relator, Ex.mo Conselheiro Dr. Correia de Lima.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — *A*) Mediante petição registada neste STA em 7 de Outubro de 1991, veio José Fernando Mesquita de Oliveira, arquitecto, técnico superior principal do quadro da ex-Direcção-Geral da Organização e Recursos Humanos (DGORH), residente em Lisboa, com os demais sinais dos autos, interpor recurso contencioso para anulação do despacho, de 31 de Julho de 1991, que lhe negara provimento ao recurso hierárquico por si interposto do despacho de 20 de Maio de 1990, do director-geral da DGORH, homologatório das classificações de serviço que lhe haviam sido atribuídas e relativas aos anos de 1989 e 1990.

Imputou-lhe, em síntese e sem estabelecer entre eles qualquer relação de subsidiaridade, vícios de violação de lei, desvio de poder e vício de forma.

B) Respondeu a autoridade recorrida, pugnando pela rejeição do recurso contencioso, nos termos do disposto nos artigos 34.º, alínea *a*), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) e 57.º, § 3.º, do Regulamento do STA, por extemporaneidade do recurso hierárquico necessário, e, quando assim se não entendesse, pelo improvimento do recurso, face à legalidade do acto contenciosamente impugnado.

C) Ouvido o recorrente sobre a suscitada questão prévia, veio responder, concluindo pela sua improcedência, defendendo ser tempestiva a interposição do recurso.

D) O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) pronunciou-se sobre tal questão, nos termos constantes de fls. 83 a 86, que aqui se dão por reproduzidos, concluindo pela improcedência da mesma.

E) Por despacho de fl. 86 v.º relegou-se o seu conhecimento para monumento ulterior.

F) Em alegações finais e depois de junto o processo instrutor, constituído por quatro volumes apensos aos autos, o recorrente pediu a anulação do acto recorrido, para o que formulou as seguintes conclusões úteis:

«*a*) É lícito ao arquitecto técnico superior principal fazer crítica ao trabalho de colegas e procurar fazer prevalecer os seus pontos de vista, dada a natureza diferenciada da sua formação e os requisitos de elevado grau de autonomia e iniciativa que a lei expressamente lhe reconhece (mapa I, anexo ao Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho).

b) Não pode, por conseguinte, tal procedimento ser valorado negativamente para efeitos da classificação de serviço.

c) O acto recorrido deu cobertura aos propósitos relativos dos dois notadores, colegas do recorrente e com ele protagonistas de diferendo acerca da tarefa específica que por ele vinha a a ser desempenhada e da qual autoritariamente o afastaram, decisão da qual o ora recorrente reclamou para o director-geral, no pleno uso dos seus direitos de funcionário e cidadão.

d) Todas estas motivações são estranhas ao tipo legal do acto de classificar enunciado no artigo 3.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, pelo que o objecto do acto surge inquinado de violação de lei e o seu fim de desvio de poder.

e) Não podem ser tomadas como assentes para efeito de desvalorizar a classificação do funcionário factos com objectiva incidência ou natureza disciplinar, correspondentes a tipos legais de infracções previstas no respectivo Estatuto, sem prévia organização de processo saneador onde lhe seja garantido o direito do contraditório, única forma de fazer a prova de comportamentos com essa índole.

f) Foi preterida a diligência instrutória requerida pelo notado da junção ao processo das suas reclamações e — ao contrário — foi sem a sua audiência que àquele foram supervenientemente juntos elementos instrutórios oriundos dos notadores, e claramente influentes no acto de classificação.»

G) Contra-alegou a autoridade recorrida, mantendo a posição já assumida na resposta à petição inicial e concluindo:

«1 — O recurso hierárquico do acto de homologação da classificação de serviço é intempestivo, por não ter sido interposto no prazo previsto no artigo 39.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho, pelo que o presente recurso deve ser rejeitado com este fundamento [artigos 34.º, n.º 1, alínea *a*), da LPTA e 57.º, § 3.º, do Regulamento do STA].

2 — O acto recorrido não está ferido de vício de violação do artigo 3.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B, porque os factos ponderados pelos notadores nas classificações de serviço não são estranhos a este tipo de acto.

3 — O acto impugnado não padece do vício de desvio de poder, pelo que se afirma na conclusão anterior, e ainda porque o recorrente não faz prova de que o fim principalmente determinante do acto seja contrário ao fim legal.

4 — Do mesmo modo e pelas mesmas razões o acto recorrido não violou o direito de contraditório, por estarmos fora do âmbito de comportamentos disciplinares sancionados.

5 — O acto recorrido não enferma de vício de forma, porque a requerida diligência instrutória não constitui formalidade prevista na lei e ainda porque a Comissão Paritária ponderou as referidas reclamações.»

H) O Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto emitiu seu parecer final, de fls. 121 a 122 v.º, que aqui se dá por reproduzido, mantendo a anterior posição quanto à improcedência da questão prévia, e, quanto ao mérito do recurso, defendeu o seu provimento, por erro nos pressupostos de facto, «não caracterizável nos termos exactos em que o faz o recorrente», mas nos seguintes:

«[...] revelam-se como marcantes para a notação do funcionário 'quebra nos deveres de zelo, obediência e lealdade', tomada de po-

sições 'contrárias às orientações estabelecidas e comunicadas, quer verbalmente, quer por escrito', o que parece traduzir infracção disciplinar tal como é definida no n.º 1 do artigo 3.º do Estatuto Disciplinar (ED), face à inobservância de alguns dos deveres funcionais, v. g. enumeradas nas alíneas *b*), *c*) e *d*) do n.º 3 do citado artigo 3.º

Assim, face à imputação da quebra dos deveres da função que exercia, parece-nos que só o processo disciplinar (atenta, nomeadamente, as garantias de defesa concedidas ao visado), representaria meio apropriada para a prova fiável daquela imputação, como decorre, designadamente, do preceituado nos artigos 2.º, n.º 1, 5.º, n.º 1, e 46.º, n.º 2, do ED, corporizado no Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

Ora, tal situação, o não apuramento pelo meio adequado de tais quebras a deveres funcionais, e tendo em vista as finalidades da classificação enunciadas no artigo 3.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho, deverá impor a conclusão de que faleceu, *in casu*, insuficiência factual subjacente à decisão a final proferida e vertida no acto impugnado, por falta de prova de elementos de facto relevantes para sua prolação.»

II) Ouvida a autoridade recorrida sobre o vício invocado pelo Ex.mo Magistrado do MP, a fim de assegurar o princípio do contraditório, veio aquela responder nos termos constantes de fls. 127 a 130, que aqui se dão por reproduzidos, concluindo:

«*a*) Quanto aos comportamentos tomados em consideração pelos notadores na atribuição das classificações de serviço, são referidos documentos que serviram de fundamentação aos respectivos factores.

b) Quanto aos mesmos comportamentos, a Comissão Paritária ponderou todos os elementos constantes do processo de notação, nomeadamente os referidos nos n.os 1 e 3.1 da acta n.º 1 e a informação n.º 11/90 e o despacho que sobra esta recaiu, como consta do relatório da Comissão Paritária.

c) Há, assim, prova bastante quanto à existência dos factos e quanto às consequências funcionais do comportamento do arguído. Aliás, no âmbito da classificação de serviço, a exigência da prova dos factos justificativos das pontuações atribuídas a cada um dos factores legais de apreciação não pode comparar-se à da prova dos factos integradores de infracção disciplinar, sob pena de se subverter todo o processo de avaliação funcional, na medida em que não há normas legais que delimitem as menções qualitativas.

d) Os comportamentos que fundamentaram as pontuações dos factores postos em crise são ponderados apenas na medida em que foram causa de perturbação funcional e não enquanto factos integradores de infracção disciplinar.

Isto mesmo se deduz, com clareza, da parte final do documento de fundamentação da classificação de serviço de 1989, já que as 'quebras nos deveres de zelo, obediência e lealdade' surgem com o sentido de que a ponderação feita ocorre, não obstante aqueles comportamentos poderem vir a ser ainda considerados no âmbito disciplinar.

Por outras palavras, os notadores limitaram-se a expressar o entendimento de que o mesmo comportamento pode ser relevante para a classificação de serviço, ainda que seja sancionável ou sancionado disciplinarmente.

e) Por consequência, não tinham os referidos comportamentos de ser provados em processo disciplinar para se considerarem provados para efeitos de classificação de serviço.»

III — Colhidos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

Com relevo para a decisão, mostra-se provado:

1 — O recorrente, ao tempo das notações dos autos, era técnico superior principal do quadro da DGORH, da Secretaria de Estado da Segurança Social, encontrando-se colocado na Direcção de Serviços de Instalação e Equipamentos.

2 — Tendo o presidente do conselho directivo (CD) do Centro Regional de Segurança Social (CRSS) de Santarém solicitado ao Sr. Secretário de Estado da Segurança Social a aprovação de um conjunto de documentos com vista à constituição do processo de concurso limitado para a escolha da equipa que iria elaborar o projecto da nova sede do Centro Regional, o director dos Serviços de Instalação e Equipamentos, José Carlos Inso de Sá Cardoso, elaborou a nota informativa n.º 3/89, de 9 de Maio de 1989, constante de fls. 66 a 68 do apenso II, que aqui se dá por reproduzida, a qual, em síntese, discordava do solicitado, propondo antes que o concurso fosse público e em conformidade com o prescrito nas «Instruções para a Encomenda de Projecto de Obras», aprovadas por despacho de 26 de Julho de 1988, do então Secretário de Estado da Segurança Social.

3 — Sobre essa nota informativa, datada de 12 de Maio de 1989, foi exarado o seguinte despacho do Secretário de Estado da Segurança Social:

«Face à informação prestada pela DGORH e obtida a concordância do presidente do CD da CRSS de Santarém, aprovo a metodologia proposta, bem como os documentos constantes do processo, devendo o concurso ser público [. . .].»

4 — O recorrente foi designado para dar assessoria técnica ao CRSS de Santarém no referido processo e, tendo o Centro Regional apresentado nova proposta, o Secretário de Estado da Segurança Social mandou ouvir a DGORH, para o que foi o recorrente encarregado de elaborar uma informação-parecer, que prestou, com data de 19 de Junho de 1989, n.º 35/89, constante de fls. 152 a 155, do apenso II, que aqui se dá por reproduzida, onde, em síntese, faz algumas considerações para «esclarecer a situação de extremo equívoco em que este caso parece ter mergulhado» e defende a não aplicação ao caso das referidas instruções, conforme a proposta, a que deu assessoria «na sua função consultiva de natureza técnica, de estudo e adaptação de métodos e processos, executada com indispensável grau de autonomia, em vista de informar e preparar a decisão superior [. . .]», concluindo que no caso é «insensato fazer vingar à letra o conteúdo das instruções».

5 — Em 20 de Junho de 1989, o chefe de Divisão de Racionalização e Equipamento (DRE), Carlos Mário Franco Pereira, prestou o parecer de fls. 69 a 74 do apenso II, o qual aqui se dá por reproduzida, onde, em síntese, discorda da informação n.º 35/89, quer quanto aos termos em que se mostra redigida, quer quanto ao procedimento do recorrente de ter prestado assessoria à CRSS de Santarém «sem conhecimento prévio dos serviços, na preparação da elaboração das duas propostas [. . .]» apresentadas ao Secretário de Estado da Segurança Social.

Aí se refere que a primeira proposta, «em total contravenção com as referidas instruções, obrigou os serviços, em posição difícil como

se compreende, a elaborar nota informativa desfavorável, sobre a qual o Sr. Secretário de Estado exarou despacho concordante no sentido de ser seguida a metodologia das instruções, e, agora, nesta segunda proposta, a ter de chamar a atenção para algumas divergências que nela existem».

«Ficou, como se disse, não só a DGORH, mas também o Centro Regional em situação pouco agradável, o que é inadmissível e não se poderá vir a repetir». Na verdade, o mínimo que se pode exigir de um serviço é a coerência de posições.

Constata-se, assim, a quem se fica a dever a «situação de extremo equívoco em que este caso parece mergulhar».

E, a final, foi proposto:

«1 — Que a presente informação seja apenas de âmbito interno;

2 — Que seja indicado outro elemento da Divisão para elaborar parecer a enviar a S. Ex.ª o Secretário de Estado;

3 — Que o Sr. Arquitecto Mesquita Oliveira, uma vez que não consegue superar a prevalência das suas ideias sobre as orientações preconizadas pelos serviços, seja afastado, de imediato, da assessoria que vem prestando ao Centro Regional e nomeado, em sua substituição, outro técnico desta Divisão.»

6 — Sobre tal parecer datado de 20 de Julho de 1989, o director dos Serviços de Instalação e Equipamento exarou o seguinte despacho:

«Concordo com as conclusões 1, 2 e 3 do presente parecer.

Determino que a apresentação de uma nova informação a ser submetida a despacho de S. Ex.ª o Secretário de Estado seja feita pelo Sr. Chefe de Divisão.

Quanto à indicação de novo técnico que irá assessorar o CRSS de Santarém será da sua competência.

Independentemente de se poder vir a efectuar uma mais profunda averiguação sobre este caso, reafirmo por este meio a orientação já dada aos serviços relativamente ao cumprimento das 'Instruções', aprovadas por despacho de S. Ex.ª o Secretário de Estado». (fl. 69 do apenso II).

7 — O recorrente recorreu hierarquicamente desse despacho para o director-geral da Organização e Recursos Humanos, pedindo a revogação daquele, nos termos constantes de fls. 148 a 150 do apenso II, que complementou nos termos constantes de fls. 140 a 147, dando-se ambas as peças aqui por reproduzidas.

8 — Sobre tais «exposições», prestou a informação n.º 49/89, datada de 17 de Julho de 1989, o chefe da DRE, Carlos Mário Franco Pereira, nos termos constantes de fls. 63 a 60 do apenso I, que aqui se dá por reproduzida, mas de que se salienta a parte final:

«Todo o resto da exposição do Sr. Arquitecto Mesquita de Oliveira não é mais do que o extravasar do culto da sua personalidade, levando-o a minimizar e desrespeitar hierarquias, desconhecendo-se até a que patamares pretende levar a sua afirmação no n.º 13: 'E se o desempenho funcional do signatário reveste de alguma coloração pessoal, ela é tão-só a que deveria da exigência de qualidade e da rejeição de mediocridade com que sempre procurou opor-se à rotina e ao conformismo burocráticos'. Isto, conjuntamente com tudo o que anteriormente se expôs, faz com que o arquitecto Mesquita de Oliveira possa cair no âmbito do ED dos Funcionários».

9 — Datada de 19 de Fevereiro de 1990, foi prestada pelo referido chefe de DRE a informação n.º 11/90, constante de fls. 79 a 80 do apenso II, que aqui se dá por reproduzida e sobre a qual o também já citado director dos Serviços de Instalações e Equipamentos exarou, com data de 20 de Fevereiro de 1990, o seguinte despacho:

«Considero que as razões invocadas pelo técnico de 1.ª classe — arquitecto Mesquita de Oliveira — para a não deslocação ao CRSS de Beja integrado numa equipa pluridisciplinar para tratar de assuntos relacionados com o edifício da nova sede em construção não têm qualquer fundamento válido e não devem ser atendidas.

Como tal deveria manter-se a sua deslocação a Beja.

No entanto, julgo que se não deve continuar a indicar para contactos com o exterior — CRSS, câmaras, etc. — um técnico conflituoso dentro do serviço, o que se vem a traduzir em perdas de templo inglórias e, pior ainda, em desprestígio do organismo.

O que neste momento está em causa é que se responda a tempo e horas à solicitação do CRSS de Beja, tanto mais que já é conhecida a data provável da inauguração do edifício sede e os arranjos exteriores são peças importantes desta inauguração.

Assim sendo, dou acordo ao proposto no n.º 7.1 do parecer do chefe de divisão, nomeando o assessor interino — arquitecto Terra da Mota — para acompanhar o desenvolvimento do processo da nova sede do CRSS de Beja até final.

As tarefas que no futuro virão a ser distribuídas, no âmbito da Divisão, ao arquitecto Mesquita de Oliveira, constarão de despacho a proferir na próxima semana, ouvido o chefe de divisão da DRE.»

10 — Na ficha de notação do recorrente e relativa ao ano de 1989, constante de fls. 4 e 5 do apenso II, que aqui se dá por reproduzida, consta a classificação de *Bom*, homologada em 11 de Junho de 1991, sendo notador imediato o referido Carlos Mário Franco Pereira e notador de 2.º nível o citado José Carlos Inso de Sá Costa (cf., também, doc. de fl. 105).

Dessa notação foi o recorrente notificado em 28 de Março de 1991.

Nessa ficha consta como obtida a pontuação total de 7, resultante das somas parcelares, em que, nomeadamente, foram atribuídas as seguintes pontuações:

6. Iniciativa — pontuação 4.

No preenchimento da ficha de notação, modelo I, anexa à Portaria n.º 642-A/83, de 1 de Junho, foi marcado o rectângulo sobre o qual se inserem os seguintes dizeres impressos: «4. Em certos casos age com independência mas sem encontrar soluções adequadas».

8. Responsabilidade — pontuação 4.

No preenchimento da ficha de notação foi assinalado o rectângulo correspondente à pontuação 4 e sobre o qual se encontram os dizeres impressos:

«Nem sempre avalia as consequências dos seus actos, mas é capaz de as assumir.»

9. Relações humanas no trabalho — pontuação 5.

No preenchimento da ficha foi assinalado o rectângulo correspondente à pontuação 5, ou seja, o que se mostra situado entre o que é encimado pelos dizeres impressos «dificuldade de relacionamento com os colegas. Não contribui para o bom ambiente de trabalho», correspondente à pontuação 4, e o que corresponde à pontuação 6, que é encimado pelos dizeres impressos «estabelece relações normais com os colegas de trabalho».

Na rubrica «apreciação geral» foi escrito o seguinte:

«Para além dos conhecimentos profissionais que se reconhecem ao notado, no presente ano tentativas de imposição dos seus pontos

de vista e de independência na actuação levaram-no a, por vezes, afastar-se de orientações e decisões do serviço, o que acarretou perda de confiança no desempenho das suas funções.»

11 — Na ficha de notação do recorrente e relativa ao ano de 1990, constante de fls. 2 e 3 do apenso II, a qual aqui se dá por reproduzida, consta a homologação da classificação de *Bom*, com data de 11 de Junho de 1991, mantendo-se os referidos notadores e tendo o recorrente sido notificado também em 28 de Março de 1991.

Nela foi atribuída a pontuação total de 8, advinda das pontuações parcelares dos diversos factores, de que se salienta:

6. Iniciativa — pontuação 7.

Foi assinalado na grelha de pontuação da ficha I, anexa à citada Portaria n.º 642-A/83, o rectângulo a que corresponde tal pontuação e situado entre o correspondente à pontuação 6, encimado pelos dizeres «toma iniciativa perante situações pouco complicadas, apresentando resultados aceitáveis» e o correspondente à pontuação 8, encimado pelos dizeres impressos «perante situações que excedam a mera rotina resolve quase sempre os problemas de forma acertada sem necessidade de orientação expressa».

8. Responsabilidade — pontuação 6.

Na grelha foi assinalado o rectângulo correspondente a tal pontuação, o qual é encimado pelos dizeres impressos «pondera e assume normalmente as consequências dos seus actos».

9. Relações humanas no trabalho — pontuação 5.

Foi assinalado na grelha da ficha o rectângulo correspondente a tal pontuação, situado entre o correspondente à pontuação 4, que é encimado pelos dizeres impressos «dificuldade de relacionamento com os colegas. Não contribui para o bom ambiente do trabalho» e o correspondente à pontuação 6, encimado pelos dizeres impressos «estabelece relações normais com os colegas de trabalho».

Sobre a rubrica «apreciação geral» foi escrito seguinte:

«O notado adaptou-se a uma nova função que lhe foi cometida, o que exigiu da sua parte a procura de conhecimentos em áreas novas.

Procurou valorizar os conhecimentos técnicos através da frequência de cursos de formação.»

12 — Dessas classificações reclamou perante os notadores, nos termos constantes de fls. 132 e 132 v.º do apenso II, de que se salienta o seguinte:

«*a*) A classificação atribuída ao ano de 1989 é inaceitável, porquanto representa uma baixa comparativamente aos anos anteriores sem que o notado encontre para isso a menor justificação, dado ter-se mantido uniforme o nível qualitativo do seu desempenho;

b) Parece assim que a razão determinante desta alteração da classificação só pode ter origem na atitude do notado, face aos incidentes criados no final do processo da nova sede do CRSS de Santarém, em particular na reacção inconformada ao reclamar dos despachos que autoritariamente lhe retiraram as tarefas atribuídas;

c) De qualquer modo fica por explicar, designadamente, subvalorização dos n.os 6, 8 e 9 da ficha de notação, ou seja, quais os 'certos casos' em que o notado agiu 'sem encontrar soluções adequadas', que actos praticou cujas consequências nocivas não soube avaliar, e ainda quais os colegas com que, e em que circunstâncias, o seu relacionamento não é 'normal' e prejudica o bom ambiente de trabalho;

d) No que concerne à classificação de 1990, e apesar da diferença de notação, permanecem válidos estes fundamentos para que dela igualmente se reclame.

Termos em que se requer a revisão das classificações.»

13 — Os notadores mantiveram as classificações, conforme resolução de fls. 101 e 102 do apenso II, que aqui se dá por reproduzida, mas de que se salienta o seguinte:

«1. Em relação à classificação de 1989.

a) O abaixamento da classificação teve a ver com a redução do nível qualitativo do trabalho, devido ao incumprimento de directivas e instruções emanadas dos serviços;

b) Como se vê pelos itens da ficha de notação a classificação não põe em causa a competência técnica, mas apenas as atitudes pessoais características, as quais, se nalgumas vezes se podem relevar, noutras, pela sua índole, não o podem, muito em especial quando extravasam do serviço para o exterior;

c) Ressalva-se, assim, que a alteração na classificação nada teve a ver, nem poderia ter, com a atitude, em si, tomada ao reclamar, como está no seu direito, dos despachos de retirada de tarefas que lhe estavam cometidas, mas sim e apenas com os factos que lhe estavam subjacentes;

d) Observa-se ainda que a ficha de notação apresenta, por vezes, algumas dificuldades em tipificar as situações que se pretende quantificar.

No que respeita concretamente aos n.os 6 e 8, as classificações pretendem exprimir o tal incumprimento das orientações e directivas estabelecidas.

Relativamente ao n.º 9, a classificação, ficando apenas um ponto abaixo à relativa a 'relações normais com os colegas' quer traduzir a constante posição crítica perante trabalhos dos colegas e tentativas de prevalência dos seus pontos de vista, causando, portanto, certo atrito profissional.

2. Em relação à classificação de 1990.

Mantendo-se, embora, na globalidade idêntica à do ano de 1989 — *Bom* — apresenta nos diversos itens alguma melhoria em relação àquele ano pelo facto de se não terem verificado ocorrências semelhantes às indicadas no ano de 1989.»

14 — Notificado desta resolução, o recorrente, com data de 16 de Abril de 1991, requereu ao director-geral da DGORH que os processos das suas classificações fossem submetidos a parecer da comissão paritária, nos termos constantes de fls. 137 a 139 do apenso II, que aqui se dão por reproduzidos, mas de que se salienta:

«[. . .]

3. A acusação de incumprimento de directivas gerais e instruções, dita e repetida pelos Srs. Notadores, nunca pode servir para fundamentar uma menor classificação de serviço, pois comportaria certamente factos que integram objectivamente matéria disciplinar e a verdade é que ao notado nunca foi instaurado qualquer processo disciplinar.

4. A referência a 'constante crítica' aos trabalhos dos seus colegas não é, igualmente, de modo nenhum reconhecida pelo visado, constante ou não que fosse essa crítica.

Também não se vê como este exercício pudesse desvalorizar o trabalho do requerente, o mesmo sucedendo quanto à tentativa de fazer prevalecer os seus pontos de vista!

5. As fichas de notação e a resposta à sua reclamação mostram, sim:

a) Que os Srs. Notadores se socorreram de alegações que integram matéria disciplinar sem que fossem provadas em qualquer processo disciplinar com as garantias de defesa do arguido;

b) Que, nesse âmbito, os Srs. Notadores não são capazes de precisar com factos concretos a subvalorização das classificações;

Que os Srs. Notadores formulam acusações por forma vaga e imprecisa, cuja alcance não se descortina — atitudes que extravasam, para o exterior, crítica constante aos seus colegas.

[. . .]

7. É pois convicção do requerente que o que está por trás destas classificações é uma série de factos que se pretende escamotear, ocorridos directamente com os próprios notadores, e que têm a ver com os incidentes criados em final daquele processo de construção da nova sede do CRSS de Santarém.

8. Estes factos, que estiveram já na origem de dois recursos do notado, são os factos 'subjacentes' referidos na alínea *c*) da resposta dos Srs. Notadores, que é 'apenas' eles têm a ver com a alteração da classificação, razão pela qual o seu conhecimento é indispensável nesta questão, juntando-se para isso a fotocópia daqueles recursos, incluindo os documentos neles mencionados.»

15 — Consta da acta n.º 1 da Comissão Paritária, de fls. 52 a 54 do apenso II, e que aqui se dá por reproduzida, que tal Comissão solicitou à Direcção dos Serviços Administrativos fotocópia das fichas de notação do recorrente, relativas aos anos de 1982 a 1988 (n.º 1 da acta) e solicitou aos notadores, nomeadamente (n.º 3.1 da acta), «fundamentação detalhada, concreta e objectiva das pontuações atribuídas, em cada ano — 1989 e 1990 — a cada um dos factores, com especial incidência nos factores em que são avaliadas, respectivamente, a iniciativa, a responsabilidade e as relações humanas no trabalho; fundamentação objectiva de eventuais variações de pontuação de cada factor, nas classificações relativas ao serviço prestado em 1988, 1989 e 1990, designadamente nos factores especificados no parágrafo anterior».

16 — Estes elementos foram enviados e são só constantes de fls. 77 a 80 do apenso II, que aqui se dão por reproduzidos, mas de que se salienta:

«Ano de 1989.

1. Qualidade de trabalho e 2. Quantidade de trabalho — 6.

A classificação dada a estes itens teve em consideração o facto da tarefa fundamental que estava atribuída ao notado — nova sede do CRSS de Santarém/preparação do concurso para escolha da equipa projectista — teve de ser objecto de rectificações para integrá-lo, em tempo útil, nas 'Instruções' existentes no serviço e que tinham sido aprovadas pelo Secretário de Estado. Na verdade, a classificação correcta seria a de 4; porém, para a classificação final do item foram tidas em conta as restantes tarefas subsidiárias que realizou.

[. . .]

6. Iniciativa e 8. Responsabilidade — 4.

A classificação atribuída nestes dois itens traduz a posição mais consentânea com as iniciativas que o Sr. Arquitecto Mesquita de Oliveira tomou no processo do CRSS de Santarém e que foram contrárias às orientações estabelecidas e comunicadas quer verbalmente, quer

por escrito, conforme se verifica através da 'assessoria técnica n.º 2/89' e 'informação n.º 49/89'.

Estes factos obrigaram, inclusive, a que fosse afastado da participação no referido processo.

[. . .]

9. Relações humanas — 5.

A atribuição duma classificação intermédia, um valor abaixo da correspondente a 'relações normais com os colegas de trabalho' expressa certa conflitualidade com os pontos de vista técnicos de alguns colegas, que nos transmitem o seu desagrado e que nós próprios nos apercebemos no ambiente existente.

A ideia final a transmitir quanto à classificação que foi atribuída ao notado é que no ano de 1989, devido às suas características pessoais, introduziu factores de alguma perturbação no andamento dos serviços, com quebras nos deveres de zelo, obediência e lealdade.

Assim, a classificação global de *Bom* está mais ligada às suas capacidades técnicas.

Ano de 1990.

[. . .]

6. Iniciativa e 7. Criatividade — 7.

Perante a nova situação que lhe foi posta, resolveu-a com resultados bastante aceitáveis e sem necessidade de orientação.

8. Responsabilidade — 6.

A pontuação, embora superior à de 1989, encontra justificação na atitude assumida da recusa em colaborar numa assessoria ao CRSS de Beja no estudo de arranjos exteriores e parqueamento automóvel para o seu novo edifício sede (v. informação n.º 11/90, de 19 de Fevereiro).

9. Relações humanas no trabalho — 5.

V. mesma notação de 1989.

[. . .]

Como ideia final a transmitir, em 1990, é de que o notado, embora mantenha a classificação global de *Bom*, melhorou alguns valores parciais, dado que, estando-lhe atribuídas funções de gabinete, não se verificaram situações de melindre exterior.

[. . .].»

17 — Consta da acta n.º 2 da comissão paritária, constante de fls. 57 e 58 do apenso II e que aqui se dá por reproduzida, nomeadamente o seguinte:

«[. . .]

3 — Feita a análise da regulamentação em vigor e subsumidos os elementos constantes do processo naquela, a Comissão elaborou o relatório a que se refere o n.º 1 do artigo 35.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho, tendo, deliberado, por unanimidade, a seguinte proposta:

Confirmação das avaliações feitas pelos notadores, expressas nas pontuações atribuídas a cada um dos factores integrantes das fichas de notação relativas aos anos de 1989 e 1990 e, consequentemente, homologação das classificações de serviço respectivas pelo dirigente competente, no caso, o Sr. Director-Geral.»

18 — O relatório da Comissão Paritária é o constante de fls. 42 a 50 do apenso II, o qual aqui se dá por reproduzido, mas de que se salienta:

«III — Apuramento das matéria de facto.

[. . .]

Todas as pontuações atribuídas pelos notadores, quer referentes ao ano de 1989, quer ao de 1990, estão fundamentadas de facto e de direito, tendo as situações descritas e provadas através de documentação junta ao processo pelos notadores, bem como considerando a definição de cada facto e a descrição do grau que, cada um daqueles, foi aplicado ao notado.

Na notação referente ao ano de 1989 foi determinante:

Nas pontuações atribuídas nos factores 'qualidade de trabalho', 'quantidade de trabalho', 'iniciativa', 'responsabilidade' e 'criatividade', o facto de a tarefa fundamental de que o notado estava incumbido — nova sede do CRSS de Santarém/preparação do concurso para escolha da equipa projectista — não ter tido da parte do notado o desenvolvimento útil que lhe era exigível, dado que tomou iniciativas não consentâneas com as instruções verbais e escritas que lhe competia observar, em face da sua subordinação hierárquica e funcional, o que obrigou a ter que se proceder a rectificações de fundo no processo, para integrá-lo, em tempo útil, nas 'Instruções' existentes no serviço e aprovadas pelo Secretário de Estado da Segurança Social.

[. . .]

No factor 'Relações humanas no trabalho' a pontuação 5 é justificada pelos notadores com o conhecimento directo e indirecto de alguma conflitualidade, ao nível técnico, que o notado assume perante os seus colegas, observação que decorre, obviamente, do contacto funcional havido no período em apreciação.

Na notação referente ao ano de 1990 foi determinante:

Manutenção da sua postura um pouco conflituosa no relacionamento, ao nível técnico, com os colegas, pelo que mereceu igual pontuação no factor 'relações humanas no trabalho'.

No factor 'responsabilidade', a pontuação superior em 3 pontos à obtida em 1989, reflecte, no entanto, a valoração da recusa assumida pelo notado e documentada no processo, em colaborar numa assessoria ao CRSS de Beja no estudos dos arranjos exteriores e parqueamento automóvel para o seu novo edifício sede, em vésperas da respectiva inauguração.

[. . .]

Dos documentos juntos ao processo constata a Comissão Paritária que foi levantada superiormente a questão de a actuação do ora requerente poder 'vir a cair no âmbito do ED dos Funcionários' (cf. informação n.º 49/89, de 17 de Julho).

IV — Apreciação.

Na generalidade.

1. [. . .]

A final, entende esta Comissão, após a análise atenta de todas as peças do processo, que os recursos interpostos pelo requerente não foram determinantes da sua classificação de serviço, antes constituem o corolário de uma sucessão de factos protagonizados pelo notado, estes, sim, objectivamente avaliados e notados por corresponderem ao serviço efectivamente prestado em contacto funcional com os notadores.

2. Na especialidade.

[. . .] entende esta Comissão Paritária que não assiste ao notado razões objectivas para reclamar das pontuações propostas pelos notadores.

[. . .]

V — Conclusão.

Visto e ponderado todo o exposto, nos termos do n.º 1 do artigo 33.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho, a Comissão Paritária formula, por unanimidade, a seguinte proposta:

Confirmação das avaliações feitas pelos notadores, expressas nas pontuações atribuídas a cada um dos factores integrantes das fichas de notação relativas aos anos de 1989 e 1990 e, consequentemente, homologação das classificações de serviço respectivas pelo dirigente competente, no caso do Sr. Director-Geral.»

19 — Sobre a primeira página desse relatório, com data de 20 de Maio de 1991, exarou o director-geral da DGORH o seguinte despacho:

«Prevalecendo-me das considerações aduzidas neste bem elaborado relatório, concordo como o parecer da Comissão Paritária nos precisos termos da respectiva conclusão, que figura a p. 8, e correspondente proposta.

Dê-se conhecimento ao interessado, à Comissão Paritária e aos notadores [. . .].»

20 — O recorrente foi notificado desse despacho no dia 24 de Maio de 1991, conforme confessa no artigo 30.º da petição e fl. 32-A do apenso II, através do ofício n.º 3491, da DGORH, de fl. 80 dos autos, assinado pelo director dos Serviços Administrativos daquela Direcção-Geral, e que é do seguinte teor:

«Assunto: classificação de serviço, referente aos anos de 1989 e 1990.

Relativamente ao requerimento apresentado, datado de 16 de Abril, próximo passado, em cumprimento de despacho do Sr. Director-Geral, com data de 20 do mês em curso, exarado no relatório elaborado pela Comissão Paritária, a seguir se transcreve a respectiva conclusão, a qual teve a concordância por parte do Sr. Director-Geral: (segue-se a transcrição da conclusão referida em supra 18).

21 — Pelo requerimento de fl. 32-A do apenso II, que aqui se dá por reproduzido e registado em 28 de Maio de 1991 na DGORH, dirigido ao director-geral da Direcção-Geral de Apoio Técnico à Gestão, o recorrente, aceitando ter recebido em 24 desse mês o ofício acima referido em 20, requereu o seguinte:

«[. . .] verificando que o mesmo não contém a fundamentação das decisões que lhe são notificadas, vem, nos termos dos artigos 30.º e 31.º do Decreto-Lei n.º 267/85, requerer se digne notificá-lo ou mandar passar certidão do seguinte:

a) Da integralidade dos fundamentos do parecer da Comissão Paritária;

b) Da integralidade dos fundamentos do despacho de V. Ex.ª que o homologou.

A notificação ou certidão pedida destina-se a instruir eventual recurso hierárquico e deve ser satisfeita no prazo de 10 dias fixado no artigo 82.º do referido decreto-lei.»

22 — Dado parecer favorável à pretensão do requerente pela presidente da Comissão Paritária, conforme consta de fl. 43 dos autos, foram entregues e recebidos pelo ora recorrente, com data de 7 de Junho de 1991 — fl. 30 do apenso II — os seguintes documentos:

Actas n.ºs 1 e 2 da Comissão Paritária e respectivos anexos à primeira (sete folhas);

Resposta dos notadores, datado de 6 de Maio de 1991, dirigida à vogal orientadora dos trabalhos, na Comissão Paritária;

Anexo 2 à mesma resposta «Fundamentação das classificações atribuídas» (seis folhas);

Relatório da Comissão Paritária, incluindo o despacho do Sr. Director-Geral da DGORH.

23 — Datado de 21 de Junho, entregue na secretaria do Ministério do Emprego e Segurança Social em 24 de Junho de 1991 — conforme anotação no duplicado de fls. 81 e 82 dos autos — mas registado no gabinete do respectivo Ministro com o n.º 8058, com data de 25 de Junho de 1991 — fl. 90 dos autos — foi pelo ora recorrente interposto para o Sr. Ministro do Emprego e Segurança Social recurso hierárquico do referido despacho do director-geral da DGROH, de 20 de Maio de 1991, nos termos aí constantes, que aqui se dão por reproduzidos, pedindo a revogação daquele despacho.

Nele refere, para além do mais, que o «assunto da CRSS de Santarém tinha dado origem a duas anteriores reclamações formalmente elaboradas e dirigidas ao Sr. Director-Geral [. . .]».

A final «requer a junção ao processo das reclamações dirigidas ao Sr. Director-Geral, supra referidas».

24 — Pelo ofício de fl. 29 do apenso II, foi solicitado pelo chefe de gabinete do Ministro do Emprego e Segurança Social o processo relativo às classificações do ora recorrente em causa no recurso hierárquico, bem como as duas reclamações que o mesmo aí referia ter anteriormente feito, o que foi satisfeito pelo ofício de fl. 28 do mesmo apenso.

25 — Datado de 29 de Julho de 1991, foi na respectiva Auditoria Jurídica prestado sobre o referido recurso hierárquico o parecer de fls. 92 a 96 dos autos, o qual aqui se dá por reproduzido, concluindo pela manutenção do despacho impugnado, por dois fundamentos que, em síntese, se enunciam da seguinte forma:

«1. O recurso é intempestivo, pois deu entrada no gabinete do Ministro em 25 de Junho de 199, o despacho impugnado é datado de 20 de Maio de 1991 e o recurso é datado de 21 de Maio de 1991.

Tinha o recorrente o prazo de 10 dias para recorrer, nos termos do artigo 39.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83. E cabia-lhe demonstrar a tempestividade respectiva, o que não fez.

Compulsando o processo, verifica-se que o recorrente recebeu em 7 de Junho de 1991 certidão contendo as peças do processo que pretendeu.

Portanto, já antes dessa data conhecia o sentido da decisão, embora pudesse não conhecer a sua fundamentação.

O prazo de caducidade em causa terminou em 20 de Junho de 1991 na melhor das hipóteses.

2. Se assim não foi entendido, sempre o recurso há-de improceder, pois, o recorrente 'esquece-se' de referir no seu recurso qual a classificação que lhe foi atribuída, entre as várias que o poderiam ter sido, segundo prevê o citado decreto-lei.

Está, assim, a entidade recorrida impedida de conhecer do recurso, pois sem se saber qual foi a classificação atribuída não pode averiguar-se se a mesma é injusta ou se está inquinada nos pressupostos essenciais.

Só por juízo de valor parcial «sem qualquer suporte na realidade factual apurável através do processo se pode sustentar, como faz o recorrente, que a sua classificação foi inspirada pela ideia de lhe infligir um castigo, em consequência de certa e bem determinada actuação que é acusado pelos notadores.

[. . .]

Falece por completo razão ao recorrente de que os factos, integrados nos seus itens de classificação, só poderiam ser considerados nesta sede se tivessem sido provados em processo disciplinar.

Jamais se podem confundir, são diferentes as ópticas da avaliação disciplinar e da avaliação classificativa de certos factos, desde que estes se mostrem incluídos, como é o caso, no âmbito dos itens classificativos.

[. . .]

O recurso deve ser julgado 'improcedente', como decorrência, quer da sua intempestividade, quer da sua ausência de fundamento de facto e de direito para o mesmo [. . .].»

26 — Sobre tal parecer, datado de 31 de Julho de 1991, o Sr. Ministro do Emprego e Segurança Social exarou o seguinte despacho: «Concordo com o presente parecer, pelo que nego provimento ao recurso» (fl. 92 dos autos).

É este o despacho objecto do presente recurso.

IV — *A*) Prioritariamente, impõe-se conhecer da questão prévia sucitada pela autoridade recorrida, em termos de rejeição do recurso contencioso, pelo facto de o recurso hierárquico não ter sido interposto no prazo de 10 dias úteis, nos termos do n.º 1 do artigo 39.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho.

Seguindo-se o ensinamento de Freitas do Amaral, in *Conceito e Natureza do Recursos Hierárquico,* nota 1, p. 187, e a posição defendida no Acórdão desta Secção de 9 de Maio de 1989, in recurso n.º 26 702, revogado que foi pelo artigo 34.º da LPTA o § 3.º do artigo 52.º do Regulamento do STA, segundo o qual se considerava extemporâneo o recurso contencioso interposto de resolução de recurso hierárquico necessário introduzido junto da autoridade competente fora do respectivo prazo legal, a rejeição do recurso contencioso nessas condições não ocorre com fundamento na sua extemporaneidade, mas antes por via da irrecorribilidade contenciosa desse acto impugnado, por nada inovar na ordem jurídica e antes manter nesta, como caso decidido ou resolvido, o despacho que não seja objecto de tempestivo recurso hierárquico necessário.

Esta divergência de qualificação, porém, não obsta ao conhecimento da questão, pois não só o tribunal não está vinculado à qualificação jurídica das partes (artigo 664.º do Código de Processo Civil), como, por outro lado, a irrecorribilidade do acto impugnado contenciosamente é de conhecimento oficioso, uma vez que se trata de questão que obsta ao conhecimento do objecto do recurso.

Dispõe o n.º 1 do artigo 39.º do citado Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, aplicável ao caso dos autos:

«Após a homologação, cabe recurso hierárquico da classificação para o membro do Governo competente, a interpor no prazo de 10 dias úteis contados da data do conhecimento desta, devendo ser proferida decisão no prazo de 15 dias contados da data de interposição de recurso.»

Com relevo para a decisão desta questão prévia importa reter o seguinte, como resulta da matéria de facto acima exposta:

O recorrente, após conhecer que os notadores, na sequência de sua reclamação para estes, apresentada ao abrigo do disposto no artigo 32.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, lhe haviam mantido

a classificação de serviço de *Bom*, relativamente aos anos de 1989 e 1990, requereu ao director-geral da DGORH que o seu processo fosse submetido a parecer da Comissão Paritária.

Em 24 de Maio de 1991, relativamente a tal requerimento, foi ao recorrente dado conhecimento, por ofício assinado pelo director dos Serviços Administrativos da DGORH e em cumprimento de despacho do «director-geral», datado de 20 de Maio de 1991, e exarado no relatório da Comissão Paritária, que aquele deu a sua concordância à conclusão de tal relatório, que se transcrevia no ofício.

Em tal conclusão, dizia-se que: «Visto e ponderado todo o exposto [. . .] a Comissão formula a proposta [. . .] de confirmação das avaliações feitas pelos notadores, expressas nas pontuações atribuídas a cada um dos factores integrantes das fichas de notação relativas aos anos de 1989 e 1990 e, consequentemente, homologação das classificações de serviço respectivas pelo dirigente competente, no caso o Sr. Director-Geral».

Considerando que o ofício não continha a fundamentação da decisão que lhe era notificada, requereu, em 28 de Maio de 1991, com invocação do disposto nos artigos 30.º, 31.º e 82.º da LPTA, que fosse mandado ser notificado ou passada certidão: da integralidade do parecer da Comissão Paritária e da integralidade dos fundamentos do despacho que o homologou.

O que lhe foi deferido com entrega das certidões em 7 de Junho de 1991.

Por recurso hierárquico dirigido ao Sr. Ministro do Emprego e Segurança Social, apresentado na secretaria desse Ministério em 24 de Junho de 1991, impugnou o despacho de 20 de Maio de 1991, do director-geral da DGORH, que havia homologado o parecer da Comissão Paritária.

Sustenta a autoridade recorrida que o recurso hierárquico foi interposto quando estava já transcorrido o prazo legal de 10 dias, uma vez que este terminou no dia 11 de Junho de 1991, pois o pedido de certidão não suspende o prazo de recurso administrativo, já que ao caso não são aplicáveis os artigos 30.º e 31.º da LPTA, não há disposição legal que determine a suspensão deste tipo de prazo, e, a não ser assim, não seria facilmente explicável a norma constante do artigo 85.º da LPTA, quando reporta a suspensão à data da apresentação do requerimento de intimação da passagem da certidão.

Acresce que o recurso hierárquico apenas deu entrada no seu gabinete no dia 25 de Junho de 1991.

O recorrente, conforme sustenta a fls. 76 a 79, defende posição oposta, no que é apoiado pelo Ex.mo Magistrado do MP, de fls. 83 a 86, embora por razões algo diversas, ou seja, com apoio na fundamentação aduzida no Acórdão desta Secção de 16 de Abril de 1991, in recurso n.º 24 651.

Vejamos, pois.

Como se sabe o recurso hierárquico necessário é um meio de impugnação de um acto de autoridade, perante outra autoridade administrativa competente para proferir a decisão final e visa obter desta a respectiva revogação ou substituição, com fundamento em ilegalidade, injustiça ou inconveniência do acto recorrido.

É, pois, um recurso enquadrado no âmbito da Administração Pública, pré-contencioso, preliminar indispensável do acesso aos tribunais (cf. Marcello, *Manual,* 2.º vol. 9.ª ed., pp. 1265, 1288 e 1330 e Freitas do Amaral, *ob cit*, pp. 28, 41 e 188).

Ao tempo do recurso em apreço não estava ainda em vigor o regime do Código de Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro (artigos 2.º deste diploma e 72.º deste Código), razão porque, então, na contagem do respectivo prazo, se deve atender ao disposto no artigo 279.º do Código Civil, *ex vi* do disposto no artigo 296.º do mesmo.

Logo, não se conta o dia em que ocorrer o evento a partir do qual o prazo começa a correr [artigo 279.º, alínea *b*)].

O prazo de 10 úteis acima referido para interposição de recurso hierárquico necessário conta-se da data do conhecimento da classificação.

Esta resulta do acto de homologação, decisão que «deverá ser sempre fundamentada», nos termos do n.º 3 do artigo 35.º do citado Decreto Regulamentar n.º 44-B/83.

E não constitui fundamento atendível a invocação de meras diferenças de classificação com base na comparação entre classificações atribuídas (artigo 39.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83).

Com o prazo de 10 dias úteis a lei faculta ao interessado um período que configura como razoável para a reflexão com vista a uma adequada defesa dos seus direitos, mas esta, como vimos, só se verifica quando lhe seja dado a conhecer a classificação e a fundamentação do respectivo acto de homologação, pois, quando o notificado considere este como ilegal ou injusto, a respectiva impugnação há-de fazer-se por meio de recurso hierárquico.

A notificação é um acto complementar que assegura a plena eficácia do acto comunicado.

Logo, a notificação que a lei impõe seja feita ao notado destina-se a permitir que este opte conscientemente entre a justeza do acto de homologação da classificação, com a sua aceitação, ou a impugná-lo esclarecidamente, em recurso hierárquico, por se convencer da sua ilegalidade ou injustiça.

Portanto, se da notificação do acto não fizer parte o conteúdo da fundamentação fica diminuida a possibilidade de defesa do notado.

Neste sentido já se pronunciava Marcello, *Manual,* vol. 2.º, 9.ª ed., reimp., p. 1297 e Rui Machete, in *Processo Administrativo Gracioso Perante a Constituição de 1976,* n.º 6, p. 28.

Tal posição encontra-se hoje expressamente consagrada no artigo 68.º do CPA.

Por isso, embora da redacção do artigo 85.º da LPTA se pudesse concluir, por argumento *a contrario*, sempre falível e não decisivo, que só com o pedido de intimação judicial se suspende o prazo para a interposição de recurso, não pode aceitar-se tal interpretação, pois ela é contrária ao espírito subjacente instituição desse «meio processual acessório», em que se insere tal preceito, ou seja, habilitar o destinatário do acto a contra o mesmo reagir depois de perfeitamente conhecedor do itinerário cognoscitivo da entidade decisora.

Ora, como vimos, no caso, a notificação, feita ao recorrente no dia 24 de Maio de 1991, do acto de homologação, da sua classificação funcional relativa aos anos de 1989 e 1990, não integrava no seu conteúdo a fundamentação do respectivo acto.

Por isso, para cabalmente poder defender os seus direitos e, se fosse caso disso, exercer o seu direito de impugnar hierarquicamente o acto da homologação, como veio o notado a fazer, logo em 28 de Maio de 1991 requereu que lhe fosse passada certidão da fundamentação desse acto ou que fosse notificado nesses termos. Só

em 7 de Junho de 1991 lhe foi foi entregue a certidão requerida, e, portanto, só então o recorrente-notado ficou habilitado a esclarecidamente optar entre a impugnação ou aceitação do acto notificado.

Tendo em conta o que vem exposto, atentas as finalidades da notificação de acto, do qual, como no caso, o notificado deve interpor recurso hierárquico, para alcançar, a final, a via contenciosa, entende-se, na orientação do citado Acórdão desta Secção de 16 de Abril de 1991, que, na falta de disposição expressa, nada obsta e antes se justifica que a solução consagrada nos artigos 30.º, n.º 2, e 31.º, n.º 3, ambos da LPTA, seja adaptável à situação em apreço, a qual reclama o mesmo tratamento.

E, assim, desde que o notado cumpra os pressupostos do meio processual acessório regulado no artigo 82.º da LPTA, designadamente quanto ao prazo, só com a entrega da certidão requerida se inicia a contagem do prazo para o recurso hierárquico previsto no n.º 1 do artigo 39.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83.

E, assim, no caso, como os fundamentos da decisão homologatória da classificação do notado não constavam da notificação de 24 de Maio de 1991; como dentro dos 10 dias para a interposição do recurso hierárquico, ou seja, logo no dia 28 de Maio de 1991, o notado requereu a passagem de certidão contendo a fundamentação do acto de homologação, com invocação dos artigos 30.º, 31.º e 82.º da LPTA, assim manifestando que desse modo pretendia fazer uso esclarecido desse seu direito de impugnação administrativa, o prazo para tal recurso conta-se apenas a partir da data de entrega da certidão requerida, ou seja, a partir de 7 de Junho de 1991, não se contando esse dia, nos termos da alínea *b*) do artigo 279.º do Código Civil.

E, assim, tendo em conta que o dia 10 de Junho é feriado nacional e no dia 13 de Junho foi feriado em Lisboa, o prazo de 10 dias úteis terminou em 25 de Junho de 1991, data em que deu entrada no gabinete da autoridade recorrida o recurso hierárquico interposto pelo notado e ora recorrente.

A sua interposição foi, pois, tempestiva e, em consequência, por tudo o que vem exposto, improcede a questão prévia suscitada pela autoridade recorrida.

B) O recorrente imputa ao acto recorrido, na medida em que manteve o acto homologatório do relatório da Comissão Paritária, no sentido da confirmação das classificações atribuídas pelos notadores, propósitos relativos dos notadores, por factos determinantes de decisões anteriores daqueles e pelas quais foi ele afastado da tarefa de que havia sido incumbido, mas que não podem ser tidos como assentes para efeitos de desvalorizar a sua classificação, sem a prévia organização de processo disciplinar, onde lhe seja garantida a defesa como arguido, com o que se prosseguiu fins diversos dos estabelecidos no artigo 3.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, incorrendo, por isso, o acto impugnado em vício de violação — erro nos pressupostos de direito — e em desvio de poder.

Por seu turno, se bem percebemos o alcance do vício arguido pelo Ex.mo Magistrado do MP a fls. 121 e 122, aí se alega que foram marcantes para a notação factos que os próprios notadores configuraram como «quebras dos deveres de zelo, obediência e lealdade» e como tomada de posições «contrárias às orientações estabelecidas e comunicadas, quer por escrito, quer verbalmente, o que parece traduzirem infracção disciplinar, por inobservância de alguns deveres funcionais, e daí que sem que em processo disciplinar, com garantias

de defesa do arguido, fossem apurados tais factos, não podiam os mesmos ser tidos em conta para efeitos de classificação, pelo que há erro nos pressupostos de facto, por insuficiência factual subjacente à decisão final.

Vejamos.

A classificação de serviço na função pública visa os fins expressamente referidos no artigo 3.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho. Dele resulta que os poderes conferidos aos notadores e entidades competentes para a homologação quanto à avaliação e notação têm em vista a valorização e aperfeiçoamento profissional, na perspectiva da eficácia da actuação da Administração, advinda da eficiência no desempenho dos cargos, tendo em conta os conhecimentos e qualidade dos funcionários e agentes.

Premiando os melhores e possibilitando a sua utilização no desempenho dos cargos mais importantes, não se confunde com o poder punitivo, fundando na necessidade de defesa da coesão e eficiência de certo grupo existente na comunidade política e desencadeado por violação de deveres funcionais, gerais ou especiais.

Não obstante, tal não significa que certas e provadas condutas dos funcionários ou agentes, eventualmente violadoras dos seus deveres funcionais e ainda que não submetidas de facto a procedimento disciplinar, não possam ser tomadas em conta, para efeitos de classificação funcional, na medida em que se tenham repercutido negativamente nas suas qualidades de funcionários, ou na sua competência, afectando os factores: qualidade do serviço, iniciativa, responsabilidade, relações humanas no trabalho e outros a ter em conta na classificação, conforme se impõe nas fichas de notação constantes da Portaria n.º 642-A/83, de 1 de Junho, em execução do disposto no artigo 6.º do citado decreto regulamentar.

Ponto é que tais condutas sejam tidas em conta e valoradas apenas sob esse ângulo ou aspecto funcional e suas consequências quanto à eficácia da Administração.

Quanto a tal valoração, o notado pode socorrer-se dos meios de defesa próprios e previstos especificamente para a classificação funcional: reclamação para os notadores, requerimento para submissão da classificação a parecer da Comissão Paritária, recurso hierárquico do acto de homologação da classificação, meios, aliás, que o ora recorrente usou no caso em apreço.

Por outro lado, os referidos poderes de avaliação e notação profissionais atribuídos por lei aos notadores e entidade competentes para a homologação surgem de um particular posicionamento da Administração perante os notados, que lhe permite, «pelo contacto com a situação de facto a subsumir aos diversos factos incluídos nas fichas de notação, captar um certo número de elementos de apreciação susceptíveis de graduação nas posições legalmente possíveis, com a repercussão na classificação de serviço de cada funcionário ou agente» (cf. Acórdão desta Secção de 24 de Janeiro, in recurso n.º 21 852).

A notação dos funcionários ou agentes representa uma valoração de comportamentos individuais, baseada em elementos de apreciação de natureza eminentemente pessoal e derivados do contacto directo com o serviço do notado, traduzindo-se, pois, em decisões essencialmente baseadas em critérios de justiça material.

Insere-se no que uns chamam de discricionaridade imprópria e outros de justiça administrativa, a qual, embora diversa da verdadeira discricionaridade administrativa, pois nela não há uma liberdade de

escolha entre várias soluções igualmente possíveis, mas uma só, a solução correcta, está, no entanto, sujeita ao mesmo regime da discricionaridade administrativa e, por isso, o tribunal, não exercendo censura sobre o mérito dessas decisões, salvo na medida em que se revele uma manifesta ou ostensiva violação dos princípios da justiça e proporcionalidade, que funcionam como limite interno do poder discricionário, ainda que impróprio (o que faz incorrer o acto, dessa forma, em ilegalidade), pode porém pronunciar-se sobre as ilegalidades dos respectivos actos, nomeadamente sobre o erro nos pressupostos de facto e de direito, bem como sobre o vício de desvio de poder — forma de ilegalidade que se traduz na violação da regra legal que impõe um fim ou fins determinados aos actos. (cf. Azevedo Moreira, *Revista de Direito Público,* 1985, pp. 70 e segs; Freitas do Amaral, *Lições de Direito Administração,* pol., vol. II, 1984, pp. 326, 329, 330, 334, 336 e 339).

Como é sabido, o acto administrativo goza de presunção de legalidade, a qual é extensiva aos seus pressupostos de facto e direito, cabendo ao recorrente alegar e provar a ilegalidade provinda do erro quanto a tais pressupostos (artigo 342.º, n.º 2, do Código Civil).

Por outro lado, nos termos do § único do artigo 19.º da Lei Orgânica do STA, para que ocorra o vício de desvio de poder é necessário que da prova exibida resulte para o tribunal a convicção de desconformidade entre o motivo principalmente determinado e o fim visado por lei.

O recorrente tem de indicar o fim ilícito visado pelo autor do acto impugnado e de demonstrar que este foi praticada para prosseguir, exclusiva ou predominantemente, aquele fim (cf. Acórdãos de 23 de Outubro de 1980, de 22 de Julho de 1982 e de 15 de Dezembro de 1983, in *Acórdãos Doutrinais,* n.ºs 228, p. 1420, 255, p. 279 e 269, p. 567).

É certo que na fundamentação da valoração de certo factores constantes da ficha de notação relativamente ao ano de 1989, os notadores tiveram em conta a conduta do ora recorrente na tarefa de que estava incumbido relativamente à preparação do concurso para a escolha da equipa projectista na nova sede do CRSS de Santarém, a qual se traduziu em procedimento contrário ao acatamento das «Instruções», superiormente aprovada pelo Secretário de Estado da Segurança Social, e de orientações que lhe haviam sido comunicadas, o que deu origem a perturbações do serviço e que determinaram a sua substituição por outro funcionário; é certo ainda que os notadores emitiram a opinião de que tal conduta se traduziu em «quebra dos deveres de zelo, obediência e lealdade»; e que também, na fundamentação da classificação desse ano e na de 1990, tiveram em conta uma certa conflitualidade do notado com os seus colegas, na defesa dos seus pontos de vista técnicos, o que referem ter observado pessoalmente e lhes ter sido exposto por colegas.

Quanto a este aspecto, não pode deixar de se ter em atenção que, como se disse, o poder de avaliação e notação tem subjacente a posição de contacto pessoal dos notadores com o trabalho do notado, ao longo de pelo menos seis meses de exercício de funções, pelo que a valoração reporta-se a factos e situações distendidas no tempo, que foram sendo observadas, não exigindo a lei que os notadores façam no respectivo processo a sua demonstração probatória.

Aliás, o processo de classificação, atenta a forma como se encontra regulamentado, não se desenvolve na base de prova e contraprova

de factos de que emergem os juízos valorativos, embora nele se contenham instrumentos controladores ou moderadores de errada formação dos juízos valorativos.

Quanto à conduta do ora recorrente e no que concerne ao processo de concurso para escolha de projectista da nova sede do CRSS de Santarém, em que assenta o acto impugnado e a notação, o recorrente não prova a sua não veracidade, e os factos acima especificados são suficientes para demonstrar que a sua conduta, tal como os notadores invocam na fundamentação, se repercutiu negativamente na valoração das suas qualidades pessoais, enquanto projectadas nos factores qualidade de serviço e iniciativa.

A tanto não obsta o facto de o notado, pelo conteúdo funcional próprio da sua categoria, deter um elevado grau de autonomia, nos termos do mapa I, anexo ao Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho.

Não obstante essa autonomia, não fica necessariamente afastado que o seu exercício não tenha excedido o que lhe é legalmente permitido e não se pode concluir, perante os critérios legais e elementos trazidos aos autos, que o facto de os notadores terem valorado por força desfavorável para a classificação funcional do recorrente o uso que este fez dessa autonomia, tenha determinado decisão ostensivamente ofensiva dos princípios da justiça ou proporcionalidade.

Acresce que a fundamentação do acto recorrido e dos notadores, bem como os demais factos e elementos trazidos aos autos, não permitem formar a convicção de que os notadores tenham agido com fins ou propósitos relativos, ou com vista a punição disciplinar, a coberto da classificação funcional.

O facto de os notadores opinarem que a conduta do notado é susceptível de procedimento disciplinar, por traduzir violação de alguns deveres gerais dos funcionários, não permite concluir que a que tenham valorado, para efeito de notação profissional, com o desvalor advindo dessa incidência disciplinar.

E tão pouco revelam os autos que os notadores se tenham fundamentado nesses factos para fins sancionatórios ou retalativos.

Face aos termos em que e desenvolve a fundamentação dos notadores e do acto impugnado, é antes correcto entender-se que a invocação desses factos é feita apenas para efeitos dos fins próprios da classificação funcional, valorando-se os mesmo como desprovidos de qualquer carga negativa no aspecto disciplinar, e apenas, tendo-os em conta na sua materialidade objectiva, quanto à repercurssão negativa no aspecto disciplinar, e apenas, tendo-os em conta na sua materialidade objectiva, quanto à repercussão negativa nas qualidades e factores: qualidade de trabalho, iniciativa e relações humanas no trabalho, constantes da ficha de notação, os quais os notadores deviam ter em conta na notação, para efeitos de classificação.

Acresce que, quanto à invocada conflitualidade do recorrente, de que partem os notadores, quer na classificação de 1989, quer na de 1990, o recorrente limita-se a exprimir a sua discordância, mas nada prova no sentido da inveracidade desse pressuposto.

Desta feita, não tendo sido provado erro nos pressupostos de facto da decisão e da classificação dada pelos notadores; não havendo nos autos elementos que convençam o tribunal no sentido de que com o acto impugnado foram prosseguidos fins diversos dos previstos para a classificação e estabelecidos no artigo 3.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83 e, concretamente, que pelo acto recorrido se prosseguiram fins ou propósitos punitivo-disciplinares, sancionatórios ou retalia-

tivos; não resultando dos autos que a decisão impugnada e a dos notadores incorreu em ostensivo erro por violação dos princípios da justiça e proporcionalidade, mesmo enquanto valorou negativamente para efeitos classificativo-funcionais o uso que o notado fez da sua autonomia funcional através da sua conduta provada nos autos e na execução da tarefa que de fora incumbido, relativa ao processo de concurso para seleção da equipa projectista da sede do CRSS de Santarém; tendo-se antes provado que os factos fundamentadores da classificação dada pelos notadores e do acto impugnado não foram valorados para efeitos classificativos como infracções disciplinares, mas apenas no âmbito profissional e pelas suas repercussões nas qualidades do notado, sob alguns factores constantes da ficha de notação, legalmente aprovada e aplicável à categoria do notado, improcedem as conclusões *a*), *b*), *c*), *d*) e *e*) da alegação do recorrente, bem como o vício arguido pelo Ex.mo Magistrado do MP.

C) Com o seu requerimento de interposição de recurso, o recorrente requereu a junção das «reclamações» que havia apresentado e relativas ao seu afastamento da tarefa de prestar assessoria técnica do já referido processo de concurso para nova sede do CRSS de Santarém.

Tais documentos, bem como o processo das classificações do recorrente, relativas aos anos de 1989 e 1990, foram requisitados e enviados à autoria recorrida, antes de sobre o recurso ser emitido o parecer de respectiva Auditoria Jurídica, apropriado por concordância pelo acto ministerial impugnado.

Nesse parecer faz-se referência ao processo e, como resulta do acima especificado, dele já constavam, porque juntas pelo recorrente, aquando do seu pedido de submissão do processo de classificação a parecer da Comissão Paritária, focotópias das referidas «reclamações», pelo que, contrariamente ao que refere o recorrente na conclusão *f*) da alegação, não foi preterida tal diligência instrutória.

Os elementos juntos da Comissão Paritária, para emitir o seu parecer, traduzem apenas o exercício da faculdade que lhe é conferida no n.º 1 do artigo 34.º do citado Decreto Regulamentar n.º 44-B/83.

E, embora não se mostre nos autos que ao notado foi dado conhecimento da sua junção, certo é que o Decreto Regulamentar n.º 44-B/83 não impõe à Comissão Paritária tal notificação.

Nem se trata de processo sancionatório que justificasse a sua audiência.

Por outro lado, entre os elementos juntos, o único que importa ter em conta, na medida em que foi invocado no relatório da Comissão, é o anexo 2, com explicitação pelos notadores quanto aos fundamentos das pontuações.

Mas o que deste consta não é mais do que a confirmação-explicitação do já constante nas rubricas «Apreciação geral» das fichas de notação respeitantes aos anos de 1989 e 1990 e no esclarecimento dos notadores consequente à sua reclamação de revisão para eles, nos termos do n.º 1 do artigo 32.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, e de que o recorrente tomou conhecimento, como expressamente refere no seu requerimento, para submissão a parecer da Comissão Paritária.

Desta feita, de tais factos e fundamentação das notações já o notado tivera conhecimento e tivera oportunidade de se lhe opor, em defesa dos seus interesses.

Portanto, o invocado incumprimento de tal formalidade sempre irreleva para efeitos da imputada ilegalidade do acto terminal impugnado, uma vez que já fora atingido o resultado que com ela se podia alcançar.

Pelo exposto improcede também a conclusão *f*) da alegação do recorrente.

IV — Concluindo e resumindo:

1 — Improcede a questão prévia suscitada pela autoridade recorrida.

2 — Improcedendo todas as conclusões da alegação do recorrente e o vício arguído pelo Ex.mo Magistrado do MP, negam provimento ao recurso.

Em consequência, condenam o recorrente nas custas do processo, fixando a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 30 000$ e 15 000$.

Lisboa, 4 de Fevereiro de 1993. — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa — António Arlindo Payan Teixeira Martins.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 4 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Nulidades.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Acusação em processo discplinar deve conter os factos integradores das infracções por força individualizada e as circunstâncias de tempo, modo e lugar, com os elementos apurados.

2 — A referência aos correspondentes preceitos legais e às penas aplicáveis deve ser feita relativamente a cada artigo da acusação.

3 — Não constitui, porém, nulidade, nem sequer irregularidade essa referência ser feita no final dos artigos de acusação, desde que o arguido possa descriminar as normas relativas a cada facto.

Recurso n.º 30 158, em que são recorrente João Paulo Duarte Rodrigues e recorrido o Ministro da Educação. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

Acordam, em conferência, na 2.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

João Paulo Duarte Rodrigues, casado, professor efectivo da disciplina de Trabalhos Manuais, residente na Rua de Gonçalves Zarco, 20, em Coimbra, interpôs recurso contencioso de anulação do despacho do Sr. Secretário de Estado da Reforma Educativa de 25 de Setembro de 1991, proferido no uso da competência delegada pelo

Sr. Ministro da Educação pelo despacho n.º 181/ME/90, que lhe aplicou a pena de um ano de inactividade.

A entidade recorrida respondeu defendendo a legalidade do despacho recorrido.

O recorrente alegou e formulou conclusões, que a seguir se resumem:

Os artigos de acusação considerados provados no acto recorrido não obedecem às formalidades legais exigidas pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, artigos 59.º, n.º 4, e 42.º, n.º 1 — o que constitui nulidade insuprível.

Ao não individualizar as circunstâncias de tempo, modo e lugar de forma a permitir ao arguido provar ou não que não cometeu os factos de que foi acusado, prejudicou-se ou mesmo impossibilitou-se o exercício do direito de defesa.

O recorrente não compreendeu nem podia compreender, em virtude de todos os artigos da acusasção serem vagos, genéricos e abstractos, o âmbito da acusação e os factos que lhe foram imputados.

Perante a acusação, o recorrrente, sem perceber o âmbito da mesma, procurou impugná-la, alegando factos que, eventualmente, na sua imaginação, poderiam ter algum significado ou ligação, tentando ingloriamente defender-se.

O não se ter atendido minimamente, quer na acusação quer no despacho em crise à defesa apresentada pelo recorrente constitui vício de forma por preterição de formalidades legais.

Na punição e na pena aplicada ao recorrente usou-se de severidade injustificável.

O recorrente, na sua qualidade de director de turma pretendeu apenas, após ouvir queixas dos alunos, melhorar e aconselhar os alunos na sua aprendizagem de inglês e despertar a atenção para o facto de a professora chegar sempre atrasada às aulas das 8 horas e 30 minutos (e não só uma vez).

Ao participar esses atrasos ao conselho directivo pretendeu só cumprir as suas obrigações profissionais, que não cumpriria se não participasse.

Ao qualificar de grave o atraso da professora de Inglês às aulas das 8 horas e 30 minutos manifestou preocupação e interesse pela actividade docente.

A qualificação do comportamento do recorrente como ilícito disciplinar — violação do dever funcional de correcção — constitui violação de lei.

O artigo 3.º da acusação é anulável pois não indica o tempo, referindo «dia indeterminado» e faz alusão a uma «estratégia de actuação» que não se sabe qual seja.

A qualificação destes factos como grave desinteresse pelo cumprimento dos seus deveres funcionais está eivada de vício de forma por falta de fundamentação.

Os artigos 4.º e 5.º da acusação não estão de harmonia com a prova produzida.

A entidade recorrida, em contra-alegação, manteve o teor da sua resposta.

A Sr.ª Procuradora-Geral-Adjunta neste STA, no seu douto parecer, entende que o recurso merece provimento, devendo o acto recorrido ser anulado, com fundamento na violação do disposto no artigo 42.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar (ED), pois nos artigos da acusação deduzida contra o arguido, a instrutora do processo disciplinar não referiu as infracções aos correspondentes preceitos legais violados; no que concerne à vaguidade das imputações feitas ao arguido nos artigos 1.º, 2.º, 3.º e 4.º da acusação por não se indicar com precisão o dia e a hora em que os factos ocorreram, não merece atendimento o vício alegado porque embora não se tenha apurado o dia concreto em que os factos ocorreram foi efectuada a possível localização temporal dos mesmos de forma a o arguido poder defender-se das acusações, conforme ele próprio refere nos artigos 7.º, 8.º e 9.º da petição.

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto:

Provou-se a seguinte matéria de facto:

O presidente do conselho directivo da Escola C+S de Condeixa-a-Nova instarou processo de averiguação com base em exposições de encarregados de educação de alunos da escola relativas a comportamentos do professor João Paulo Duarte Rodrigues.

Organizado o processo de averiguação a instrutora elaborou o relatório e propôs a instauração de processo disciplinar ao referido professor.

Foi ordenada a instauração de procedimento disciplinar ao mesmo professor.

A instrutora, depois de efectuar diligências no processo disciplinar, deduziu contra o arguido a seguinte acusação:

«Artigo 1.º De, num dia indeterminado do 1.º período do ano lectivo de 1989-90, na sala de Trabalhos Manuais da Escola C+S de Condeixa-a-Nova, no decorrer de uma aula da disciplina de Trabalhos Manuais da turma C do 2.º ano, de que o arguido é professor dessa disciplina e também director de turma, ter solicitado aos alunos desta turma que ajuízassem o comportamento dos outros professores desta mesma turma, pedindo-lhes que contassem os 'defeitos' desses docentes.

Art. 2.º De, ainda durante essa mesma aula da disciplina de Trabalhos Manuais, na mesma sala desta disciplina da Escola C+S de Condeixa-a-Nova e ainda nesse mesmo dia indeterminado do 1.º período do ano lectivo de 1989-90, na sequência de uma declaração de uma aluna desta mesma turma C do 2.º ano, que não foi possível identificar, relativamente ao facto de a professora de Inglês desta mesma turma, Maria de Fátima Alexandrino de Azevedo Rocha Antunes Barata, professora do quadro de nomeação definitiva do 3.º grupo da Escola C+S de Condeixa-a-Nova, ter chegado uma vez atrasada a uma aula dessa disciplina, ter comentado de muito grave este facto perante a mesma turma e ter solicitado a cinco alunos ainda desta turma — Ângela, Marcelino, Susette e outros dois que não foi possível identificar — a acompanharem-no ao gabinete do conselho directivo com o objectivo de comunicarem a elementos deste órgão de gestão da Escola C+S de Condeixa-a-Nova, o facto de a professora de Inglês, atrás referida, ter chegado uma vez atrasada a uma aula da sua disciplina que lecciona à turma C do 2.º ano.

Art. 3.º De, ainda no decorrer dessa mesma aula da disciplina de Trabalhos Manuais, na mesma sala desta disciplina da Escola C+S de Condeixa-a-Nova e nesse mesmo dia indeterminado do 1.º período do ano lectivo de 1989-90, na sequência das declarações, de alguns alunos desta turma C do 2.º ano, no sentido de terem dificuldades na disciplina de Inglês e de desejarem que a professora de Inglês desta turma, Maria de Fátima Alexandrino de Azevedo Rocha An-

tunes Barata, falasse mais português nas aulas, ter levado alguns alunos desta turma a concretizarem uma estratégia de actuação, nas aulas da disciplina de Inglês perante a referida professora, que consistia em deitarem para o chão papéis, em pedirem à professora de Inglês para os irem posteriormente deitar no lixo e em colocarem dúvidas a essa professora, mesmo que as não tivessem, procurando com esta actuação arranjar 'um plano para encostar a professora de Inglês à parede'.

Art. 4.º De, durante uma aula da disciplina de Inglês da turma C do 2.º ano, numa sexta-feira, com o início às 9 horas e 30 minutos, presumivelmente no dia 16 de Março de 1990, na Escola C+S de Condeixa-a-Nova, por solicitação da professora de Inglês da mesma turma, Maria de Fátima Alexandrino de Azevedo Rocha Antunes Barata, professora do quadro de nomeação definitiva do 3.º grupo da Escola C+S de Condeixa-a-Nova, se ter deslocado à sala onde decorria essa aula e, ao ser instado a esclarecer perante esta professora e os alunos desta turma sobre os aspectos do 'plano para encostar a professora de Inglês à parede', ter negado a existência deste plano por si congeminado, tendo chamado em voz alta, de uma forma nervosa e exaltada, de 'nojentos', 'mentirosos'. 'aldrabões' e 'sem carácter', os alunos em geral desta turma e, em particular, ter classificado de 'sem carácter', a aluna n.º 3 desta turma, Ana Patrício Azevedo Sousa Rosa, justificando essa classificação por essa mesma aluna viver com a sua avó e não com os pais em Angola e ter acrescentado que os pais dessa aluna 'não gostavam dela' e que, uma vez, ela tinha arrumado uma cadeira à avó.

Art. 5.º De, no dia 20 de Fevereiro de 1990, por volta das 17 horas e 30 minutos, na Escola C+S de Condeixa-a-Nova, quando os alunos, do n.º 1 ao n.º 16 pertencentes a um dos turnos da disciplina de Trabalhos Manuais da turma F do 1.º ano, estavam dentro da sala de Trabalhos Manuais à espera da professora dessa disciplina, Lusbélia dos Santos Pina, para iniciarem a aula, ter o arguido, que estava dentro dessa mesma sala, e na ausência da referida professora, ordenado aos alunos atrás referidos que se colocassem 'em estátua' junto de uma parede dessa sala de aula com o objectivo de verificar se esses mesmo alunos 'tinham cócegas'.

De, nesse mesmo dia, por volta da hora acima referida e ainda dentro da mesma sala de Trabalhos Manuais, quando só estavam presentes nessa sala da turma F do 1.º ano, Mara Sofia Lopes Domingues, n.º 14, Helena Patrícia Almeida Marques, n.º 8 e outro aluno que não foi possível identificar com precisão, ter passado, com uma régua que segurava na mão, nas respectivas barrigas das alunas atrás referidas — Mara e Helena Patrícia — tendo passado, pelo menos umas três vezes com essa régua, entre os seios da aluna Mara Sofia Domingues, desde os seios até à barriga desta discente.

Art. 6.º De, em documento datado de 2 de Abril de 1990, por si subscrito e dirigido ao presidente do conselho directivo da Escola C+S de Condeixa-a-Nova — documento que constitui as fls. 25 e 26 do processo de averiguações que está na base do presente processo disciplinar e que, agora, constitui as fls. 26 e 27 deste processo —, ter acusado a professora do seu grupo disciplinar e seu par pedagógico da disciplina de Trabalhos Manuais da turma do 2.º ano, Lusbélia dos Santos Pina — professora do quadro de nomeação definitiva da Escola Preparatória de Anadia, colocada no ano lectivo de 1989-90 na Escola C+S de Condeixa-a-Nova ao abrigo do Decreto-Lei n.º 235-C/83, de 1 de Junho —, de que esta professora tinha afirmado que o arguido era 'parvo', um 'doido', um 'tarado', que se metia demais na vida dos alunos e que era 'tão incompetente' que já lhe tinham tirado a direcção de turma e que 'ia ser posto na rua', nos dias 20 a 23, 26 e 27 do mês de Março de 1990 na sala de Trabalhos Manuais, na Escola C+s de Condeixa-a-Nova, apresentando como testemunhas os alunos da turma do 2.º ano, João Pedro Vaz Gomes, Orlando Miguel Martins Antunes, Jorge Manuel Simões Fonseca, Jorge Manuel Ribeiro Marques e António José dos Reis Veríssimo.

Ora, a professora Lusbélia dos Santos Pina nunca afirmou que o arguido era 'um parvo, um doido, um tarado, que se metia demais na vida dos alunos e que era incompetente', tendo apenas afirmado, perante os alunos da turma do 2.º ano, que ia ser retirada a direcção da turma C, do 2.º ano, ao arguido.

Art. 7.º De, posteriormente ao facto de o arguido ter sido confrontado no dia 3 de Abril de 1990, na sala de Trabalhos Manuais da Escola C+S de Condeixa-a-Nova, entre as 13 horas e 35 minutos e as 15 horas e 30 minutos, na presença dos alunos da turma D do 2.º ano, da professora de Trabalhos Manuais desta turma, Lusbélia dos Santos Pina, e de dois elementos do conselho directivo, João Carlos Ferreira Gaspar e José Alberto Andrade Melo, com as declarações de alguns alunos desta turma de que nunca tinham ouvido dizer à professora Lusbélia dos Santos Pina que o arguido era 'um parvo', 'um doido', 'um tarado' e 'um incompetente', se ter dirigido no dia 4 de Abril de 1990, entre as 20 horas e as 22 horas, às respectivas residências de alguns alunos desta turma D do 2.º ano que tinha apresentado como suas testemunhas, no documento referido no artigo 6.º — fls. 26 e 27 do processo disciplinar —, João Pedro Vaz Gomes, Orlando Miguel Martins Antunes, Jorge Manuel Simões Fonseca, Jorge Manuel Ribeiro Marques e António José dos Reis Veríssimo, com o objectivo de obter as respectivas assinaturas num documento onde estava escrito que estes alunos tinham sido obrigados por elementos do conselho directivo da Escola C+S de Condeixa-a-Nova, no dia 3 de Abril de 1990, um documento 'em branco', em termos de conseguir que quatro destes alunos o subscrevessem.

Ora, o conselho directivo apenas se limitou a registar numa acta — a fl. 27 do processo de averiguações, que constitui a fl. 28 do presente processo disciplinar — as declarações dos alunos atrás mencionados que foram por eles livremente subscritas.

Com estes procedimentos, o arguido violou os deveres gerais de isenção, lealdade e correcção previstos nas alíneas *a*), *d*) e *f*) do n.º 4 do artigo 3.º do ED dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro e ainda violou o dever especial de 'manter nos seus actos, dentro e fora da escola, mas especialmente nas relações com os alunos, dignidade e compostura exemplares', consignado na alínea *h*) do artigo 303.º do Estatuto do Ciclo Preparatório, aprovado pelo Decreto n.º 48 752, de 9 de Setembro de 1968, manifestando má compreensão dos deveres funcionais, incorrendo por isso na infracção prevista no n.º 1 do artigo 23.º do ED, a que corresponde a pena de multa prevista na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 11.º do mesmo ED, manifestando negligência grave pelo cumprimento dos deveres profissionais, incorrendo por isso na infracção prevista no n.º 1 do artigo 24.º do citado ED, a que corresponde a pena de suspensão prevista na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 11.º do mesmo

Estatuto, atentando gravemente contra a dignidade e prestígio da função que exerce, incorrendo por isso na infracção prevista no n.º 1 do artigo 25.º do ED, a que corresponde a pena de inactividade prevista na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 11.º do mesmo Estatuto e injuriando e desrespeitando gravemente os alunos no local de serviço, incorrendo por isso na infracção prevista na alínea *a*) do n.º 2 do artigo 26.º do ED, a que corresponde a pena de aposentação compulsiva prevista na alínea *e*) do n.º 1 do artigo 11.º do mesmo Estatuto.

Constitui circunstância agravante especial a acumulação de infracções, descrita na alínea *g*) do n.º 1 do artigo 31.º do ED.»

O arguido apresentou a sua resposta à acusação e indicou 17 testemunhas que foram inquiridas, à excepção de Ana Paula Duarte neves, de que o arguido prescindiu.

A instrutora elaborou o relatório em que teve por cometidas as infracções que integravam os artigos 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 6.º e 7.º da acusação, violadas as normas ali referidas, verificada a circunstância agravante especial da acumulação e propôs a aplicação da pena de inactividade graduada em dois anos.

A directora regional de Educação do Centro, por despacho de 21 de Janeiro de 1991, aplicou ao arguido a pena de dois anos de inactividade.

O arguido interpôs recurso hierárquico.

Na informação do Gabinete Jurídico da Inspecção-Geral de Ensino considerou-se que o despacho da directora regional de Educação deve ser revogado e proferido novo despacho que integre o relatório da instrutora, eliminando-se também o artigo 7.º da acusação.

O Secretário de Estado da Reforma Educativa concordou com o parecer e aplicou a pena de inactividade graduada em um ano.

O artigo 42.º, n.º 1, do ED dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, dispõe:

«É insuprível a nulidade resultante da falta de audiência do arguido em artigos de acusação nos quais as infracções sejam suficientemente individualizadas e referidas aos correspondentes preceitos legais, bem como a que resulte de omissão de quaisquer diligências essenciais para a descoberta da verdade.»

O artigo 59.º, n.º 4, por sua vez estabelece:

«A acusação deverá conter a indicação dos factos integrantes da mesma, bem como das circunstâncias de tempo, modo e lugar da infracção e das que integram atenuantes e agravantes, acrescentando sempre a referência aos preceitos legais respectivos e às penas aplicáveis.»

Alega o recorrente que os artigos de acusação são vagos, genéricos e abstractos e não individualizam as circunstâncias de tempo, modo e lugar.

Vejamos.

Os factos referidos nos artigos 1.º, 2.º e 3.º da acusação estão claramente enunciados, são precisos e concretos, referem-se a actuações definidas do recorrente.

As circunstâncias de tempo, modo e lugar estão caracterizadas assim: «em dia indeterminado do 1.º período do ano lectivo de 1989 na sala de Trabalhos Manuais da Escola C+S de Condeixa-a-Nova, no decorrer de uma aula de disciplina de Trabalhos Manuais da turma C do 2.º ano, de que o arguido é professor dessa disciplina e também director de turma».

Acontece, com alguma frequência em processo disciplinar como em processo criminal, que não se consegue apurar o dia e a hora exactos do cometimento da infracção indiciada.

Os elementos referidos são naturalmente aqueles que a instrutora pôde apurar e são suficientes para o arguido localizar os factos no tempo, já que o lugar está concretizado.

Quanto aos factos constantes dos artigos 4.º e 5.º da acusação contém circunstâncias bastantes de tempo e lugar das infracções.

Alega o recorrente também — e nesta asserção é acompanhado pela Sr.ª Procuradora-Geral-Adjunta — que a instrutora do processo disciplinar não referiu as infracções aos correspondentes preceitos legais violados, o que constitui nulidade insuprível.

Como se vê da acusação — e foi reproduzido na matéria de facto dada como provada — logo depois dos artigos de acusação se fez detalhada indicação das correspondentes disposições legais.

No parecer do Gabinete Jurídico da Inspecção-Geral de Ensino registou-se que se afigura mais correcto que o enquadramento jurídico disciplinar dos factos seja feito relativamente a cada artigo da acusação e não a final e de forma global como fez a instrutora.

É, dessa opinião, vincadamente, a Sr.ª Procuradora-Geral-Adjunta.

Mas se é irrecusavelmente mais perfeito indicar os preceitos legais violados a seguir a cada infracção, não constitui irregularidade e muito menos nulidade, a referência a esses preceitos no final dos factos integradores das infracções, sobretudo quando facilmente se descriminam as normas relativas a cada facto.

O artigo 42.º, n.º 1, impõe que as infracções sejam referidas aos correspondentes preceitos legais, não que essa correspondência se faça isolando as infracções uma a uma com os preceitos a elas relativos.

O que a lei teve em vista é que o arguido compreenda concretamente do que é acusado, quais as normas em que está incurso e qual a medida da pena que lhe pode ser aplicada.

O recorrente compreendeu bem quais as faltas que lhe são imputadas e quais os preceitos legais aplicáveis e assim se defendeu (v. resposta à acusação, p. 169, do processo instrutor n.ºs 1.3, 2.1.1, 2.3.1, 3.1, 4.6, petição n.ºs 5, 7, 8, 9, 33, 36, 48 e segs., alegação, pp. 41 e segs., por exemplo).

Alega ainda o recorrente que não se atendeu minimamente à defesa apresentada.

No seu extennso relatório, a instrutora apreciou com pormenor a defesa (v. pp. 225 e segs. do processo instrutor).

Essa apreciação foi tida em conta necessariamente nas decisões.

Os factos constantes dos cinco primeiros artigos da acusação estão provados de forma esmagadora por textos escritos, declarações e depoimentos de professores, de alunos e do próprio arguido e tem de lhes ser dado o sentido comum e não, a alguns deles, o sentido que o recorrente lhes atribui.

Os factos integram as infracções disciplinares indicadas (os dos n.ºs 1 e 2 da acusação, a do artigo 23.º, n.º 1, os do n.º 3, a do artigo 24.º, n.º 1 e a do n.º 4, a do artigo 25.º, n.º 1, todos do ED).

Concorre contra o arguido a circunstância agravante do artigo 31.º, n.º 1, alínea *g*) — acumulação de infracções.

O arguido revelou qualidades na sua actividade docente.

A pena aplicada não merece reparo.

Não se verificam os vícios arguidos.

Pelo exposto, negam provimento ao recurso.

Condenam o recorrente nas custas, com taxa de justiça de 15 000$ e procuradoria de 8000$.

Lisboa, 4 de Fevereiro de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *José Maria Rodrigues da Silva* — *Rui Vieira Miller Simões.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 4 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Aposentação excepcional de Lei n.º 9/86, de 4 de Abril. Interpretação extensiva.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O artigo 9.º da Lei n.º 9/86, de 30 de Abril, instituiu um regime excepcional de aposentação.
2 — A interpretação extensiva (ainda de norma excepcional) só é lícita se o intérprete obtiver a certeza (face aos critérios do artigo 9.º do Código Civil), que o legislador deixou na letra de lei menos expressão literal do que fosse sua intenção fazer.
3 — Na expressão «vencimento base» que é usada na segunda parte do referido artigo 9.º, n.º 8, da Lei n.º 9/86, não se podem incluir as remunerações acessórias que o servidor auferisse nos dois últimos anos de exercício de funções.
4 — Não viola o referido normativo, o acto que opera apenas com o vencimento base e diuturnidades para encontrar o limite máximo da pensão de aposentação extraordinário, que alí foi instituído.

Recurso n.º 30 773, em que são recorrente a Caixa Geral de Aposentações e recorrido António Mota Coelho. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Simões Redinha.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — A direcção da Caixa Nacional de Previdência (CNP) veio interpor o presente recurso jurisdicional da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) do Porto, que deu provimento ao recurso de anulação que António Mota Coelho e Joaquim Pereira Silva haviam interposto dos actos que lhes tinha fixado a pensão de aposentação:

II — Na alegação a recorrente concluiu assim:

«1.º O n.º 8 do artigo 9.º da Lei n.º 9/86, de 30 de Abril, determina o limite da pensão de aposentação concedida ao abrigo desse normativo legal, ao montante correspondente a uma pensão calculada com base em 36 anos de serviço e vencimento base (letra de vencimento) da categoria respectiva e as diuturnidades auferidas à data da aposentação.

2.º Nesta última parte do preceito reside, efectivamente, a especialidade do cálculo dessa pensão com base em 36 anos de serviço, determinando a lei que, para o referido cálculo, relevam apenas o vencimento base e diuturnidades.

3.º Fazendo-o, como o faz, de forma expressa e inequívoca, outro não pode ser o sentido a extrair daquilo que o legislador, assim o presume, expressou de forma adequada, como aliás entendeu esse venerando STA, no recurso que aí correu termos sob o n.º 26 563, em que foi recorrente Fernando Regina da Silva Simões.

4.º Decidindo diversamente, a douta sentença recorrida violou, além do mais, o disposto no n.º 8 do artigo 9.º da Lei n.º 9/86, de 30 de Abril.»

III — Os recorridos apresentaram alegação contradizendo a tese da recorrente e em defesa do julgado.

IV — O Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto emitiu o seguinte parecer:

«O n.º 8 do artigo 9.º da Lei n.º 9/86, de 30 de Abril, prevê que o cálculo da pensão de aposentação seja efectuado segundo as regras gerais do Estatuto da Aposentação (EA) fixando, no entanto, como limite para a bonificação de 20 % o valor de uma pensão respeitante a 36 anos de serviço, calculada em função do vencimento base e das diuturnidades.

A regra redutora funciona, pois, apenas, para a determinação do limite máximo do acréscimo.

Há aqui uma evidente preocupação de evitar que um funcionário que tenha optado pelo regime especial de aposentação previsto na Lei n.º 9/86 possa vir a beneficiar de uma pensão superior à que lhe caberia se tivesse completado 36 anos de serviço e ficasse, por isso, sujeito às regras de aposentação ordinária nos termos da lei geral; tendo-se ainda em conta que o funcionário poderia beneficiar de uma pensão bonificada calculada com base em remunerações acessórias que poderia deixar de auferir se se mantivesse no activo, por entretanto ter cessado a actividade que justificava a sua atribuição.

Não se vê por isso nenhuma razão para efectuar uma interpretação extensiva da norma do n.º 8 do artigo 9.º citado, de molde a atribuir à expressão 'vencimento base' um sentido mais amplo do que aquele que o legislador normalmente lhe confere quando emprega a mesma terminologia jurídica, visto que nada permite inferir que, no caso, se tenha dito menos do que se pretendia dizer.

De resto, para determinar o limite máximo até ao qual é aplicável o acréscimo de 20 %, a lei manda considerar uma pensão calculada em função do vencimento base e diuturnidades, à remuneração base, digo, e sendo as diuturnidades já essa remuneração acessória que acresce à remuneração base não se compreende que o legislador, se pretendesse incluir no cálculo outras remunerações de carácter acessório, não os tivesse discriminado expressamente ao lado daquelas.

É certo que, como se crê do respectivo processo instrutor (fl. 1), a autoridade recorrida não entrou em linha de conta com os primeiros de cobrança que foram processados e pagos aos recorrentes nos dois anos anteriores à passagem à situação de aposentados, embora tais remunerações devam ser consideradas no cálculo inicial da pensão nos termos da primeira parte do n.º 8 do artigo 9.º da Lei n.º 9/86. Mas a pensão que veio a ser fixada é a que resulta da aplicação

do limite previsto na segunda parte do preceito, pelo que não existe prejuízo para os recorrentes.

Afastamo-nos pois da orientação jurisprudencial constante do Acórdão de 4 de Outubro de 1988, no recurso n.º 25 952.

Com os fundamentos expostos, entendo dever ser concedido provimento ao recurso.»

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir:

Para tanto importa começar por referir a matéria de facto pertinente com a qual também operou a sentença recorrida.

Assim:

1) Os recorrentes foram aposentados como funcionários dos Serviços Municipalizados do Gás e Electricidade do Porto, com a pensão de 46 000$.

2) O recorrente António Coelho e Joaquim Silva tinham 53 e 55 anos de idade e 31 e 32 anos de serviço, respectivamente.

3) Nos dois últimos anos de exercício de funções, os recorrentes auferiram além do vencimento base e de diuturnidades, um prémio mensal de cobrança, de média mensal de 7798$ para o António Coelho e de 7083$ para o Joaquim Silva.

4) Este prémio de cobrança não foi incluído no cálculo da pensão, referido em 1).

5) Os recorrentes foram aposentados ao abrigo do artigo 9.º da Lei n.º 9/86, de 30 de Abril.

Perante esta matéria de facto vejamos se a sentença recorrida merece a censura que a recorrente lhe desfere, ou seja, se foi violado o n.º 8 do artigo 9.º da Lei n.º 9/86, de 30 de Abril.

Diz este comando legal nos seus n.ºs 7 e 8:

«[. . .]

7 — Poderão também aposentar-se, por sua iniciativa e independentemente de submissão a junta médica, os funcionários e agentes que:

a) Contem mais de 60 anos de idade e 20 anos de serviço.

b) Reúnam 30 anos de serviço, independentemente da referida idade.

8 — Aos funcionários e agentes referidos nas alíneas *a*) e *b*) do número anterior será atribuída uma pensão correspondente ao número de anos de serviço efectivamente prestado, acrescida de uma importância correspondente a 20 % do seu quantitativo, benefício que só será aplicável até ao limite da pensão respeitante a 36 anos de serviço, calculada em função do vencimento base e das diuturnidades a que o funcionário ou agente tiver direito.»

Deve começar-se por referir que os ora recorridos, logo na sua petição inicial do recurso directo afirmam claramente que o *prémio de cobrança,* que receberam durante os dois últimos anos de exercício de funções, não era componente do seu vencimento base (n.º 5).

Ora, encontrando todas as partes de acordo quanto à natureza do prémio de cobrança como remuneração acessória, a questão que cumpre decidir singe-se apenas a saber se no n.º 8 do artigo 9.º a expressão «vencimento base» deve ter o mesmo conteúdo de «vencimento mensal» que é usada no artigo 47.º do EA.

Para a sentença recorrida assim deve ser entendido, mas para a recorrente aquele conceito é, ali, usado no seu sentido rigoroso, pelo que não tem equivalência a «remuneração mensal».

Pondera-se na sentença que, quer na aposentação ordinária, quer na aposentação extraordinária o legislador teve sempre em conta a

«remuneração mensal» na qual estão incluídas as remunerações acessórias, pelo que sempre mando operar com os proventos referidos nas alíneas *a*) e *b*) do artigo 47.º do EA.

Assim, entende a sentença que, no referido artigo 9.º da Lei n.º 9/86, se deve interpretar a expressão «vencimento base» como «remuneração mensal», harmonizando-se dessa forma o sistema.

Invoca-se ainda o modo como idêntica questão foi encarada pelo Decreto-Lei n.º 100/87, de 5 de Março (artigo 14.º), onde se não mandou atender ao vencimento base mas antes se acolheram os princípios gerais do EA.

Argumenta depois, a sentença, para fundar a legitimidade duma interpretação extensiva do preceito do n.º 8 do artigo 9.º da citada lei, que a interpretação desenvolvida por si e a que melhor quadra à finalidade tida em vista pelo legislador no sentido de incentivar «grande número de funcionários 'a pedir a aposentação'. Tal não aconteceria se os requerentes da aposentação ficassem em situação inferior àquela em que ficaria se se tivesse em consideração todo o tempo de serviço.»

Começa-se por referir que a norma em causa — o artigo 9.º, n.º 8, da Lei n.º 9/86 — tem sido qualificado de norma excepcional em vários acórdãos deste Supremo Tribunal, v. g., Acórdãos de 11 de Julho de 1989, recurso n.º 26 563, de 28 de Novembro de 1990, recurso n.º 28 468, e de 10 de Outubro de 1991, recurso n.º 28 798, o que não é impeditivo de ser sujeita a uma interpretação extensiva, como é sabido (artigo 11.º do Código Civil).

Mas a interpretação extensiva dum texto legal só é legítima se o intérprete, depois de utilizar os critérios de hermenêutica, que se consagram no artigo 9.º do Código Civil chegar à conclusão de que o legislador disse menos do que pretendia. Isto porque sendo a norma excepcional ditada para regular em sector restrito de situações tem de entender que consagra uma doutrina, digo uma disciplina oposta «à que vigora para o comum das relações do mesmo tipo.» (Pires de Lima e Antunes Varela, *Noções Fundamentais do Direito Civil,* vol. I, 6.ª ed., p. 76).

Assim, «a interpretação extensiva só é possível quando o intérprete conclua pela *certeza* de que o legislador se exprimiu restritivamente, dizendo menos do que pretendia (*minus dixit voluit*)», como se refere no parecer do procurador-geral da República de 8 de Julho de 1976, *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 263, p. 103.

Ora, na sentença recorrida não se encontra um único argumento que legitime a referida interpretação extensiva.

Com efeito, o apelo à harmonia do sistema não colhe uma situação de interpretação da regra que fez excepção precisamente ao sistema, ou seja, ao regime geral.

Assim, nada nos autoriza a afirmar que no regime excepcional que o legislador implementou com o artigo 9.º da Lei n.º 9/86, quanto à aposentação se quisessem seguir os critérios gerais do EA quanto ao modo de cálculo da pensão ou do limite que é imposto no referido n.º 8 do citado artigo.

Também não procede o argumento de que a interpretação extensiva seria o melhor modo de incentivar «grande número de funcionários» a pedir a aposentação, pois ninguém pode afirmar que tenha sido intenção do legislador obter uma «debandada geral» de funcionários e agentes da Administração Pública em vez duma saída moderada e

previamente admitida como razoável, não só quanto à renovação dos quadros como ainda aos encargos orçamentais a suportar.

Por último, também se não vê em que medida a invocação do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 100/87, de 5 de Março, possa trazer qualquer conforto à tese da sentença recorrida.

Na verdade, o que se previu neste lugar da lei (n.º 2) nada tem de parecido com o artigo 9.º, n.º 8, da Lei n.º 9/86, uma vez que ali o que aparece beneficiado é o tempo de serviço efectivamente prestado e não a pensão de aposentação directamente, como se fizera na Lei n.º 9/86.

Em 1987, bonificou-se o tempo de serviço efectivo e em 1986 havia-se bonificado a pensão. Ao bonificar-se o tempo de serviço e por se entender esse benefício o suficiente e o desejável, nada disse lei quanto às remunerações a considerar como factor operativo do cálculo da pensão, mas em 1986 o entendimento foi outro. Aqui a bonificação foi feita à pensão apurada e logo se lhe impôs limite, este apurado tendo em conta o «vencimento base» e «diuturnidades».

Assim sendo, o que importa é ver qual o sentido exacto que deve ser dado à expressão usada no referido artigo 9.º, n.º 8, da Lei n.º 9/86, ou seja, à expressão, «vencimento base».

O termo «vencimento» no seu sentido lato tem a significação jurídica de todo o abono a que tem direito o funcionário ou agente no activo, segundo João Alfaia, in *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público,* vol. II, p. 737.

E é com esse sentido que é empregue também no artigo 46.º do EA quando refere a *remuneração mensal* como um factor determinante da pensão de aposentação.

Mas logo no artigo 47.º o mesmo Estatuto autonomiza as duas parcelas relevantes daquela remuneração mensal (vencimento), distinguindo o o *ordenado* ou outra *retribuição base* de carácter mensal — alínea *a*) — de *média mensal* das demais remunerações — alínea *b*).

Aqui nos surge logo o ordenado como significando ou sendo equivalente a retribuição base.

A explicitar este conceito reveu-se no Acórdão deste Supremo Tribunal de 28 de Abril de 1988, recurso n.º 24 811:

«Ao equiparar 'ordenado' e 'retribuição base', o preceito quis considerar como tal a remuneração fundamental do subscritor, isto é, toda a prestação pecuniária fixada na lei, unitária ou parcelarmente, para remunerar o desempenho da função nas condições normais, subjectivas e objectivas, do seu exercício, por ela fixadas em termos gerais e abstractos, independentemente, portanto, da situação pessoal do agente ou das condições particulares que nele se verifiquem: são, assim, as remunerações inerentes ao regime normal da função, em cuja fixação, feita por lei, não influi nem a vontade do agente nem a da própria Administração enquanto lhes é facultado adoptar regime diferente e mais oneroso que o normal, susceptível de implicar outras remunerações compensatórias dessa onerosidade.

Trata-se daquilo que Marcelo Caetano classificou como vencimento principal (o ordenado ou a atribuição base mensal), distinguindo do vencimento acessório (as demais remunerações) (cf. *Manual,* 9.ª ed., p. 743).

Aquele impondo-se coercivamente, por força da lei, tanto à Administração como ao agente; estas variando em função de condições especificadamente estabelecidas, caso a caso, por aqueles dois intervenientes na relação funcional, para além do regime normal e sem prejuízo dele, embora dentro da lei.»

É nesta orientação que o Decreto-Lei n.º 110-A/81, de 14 de Maio também distingue os *vencimentos,* das *remunerações acessórias,* os primeiros consignados numa tabela estruturada por letra (letra de vencimento) a que correspondem as remunerações mensais dos funcionários ou agentes e as remunerações acessórias definidas no artigo 8.º, n.º 3, como «as remunerações que acrescem ao vencimento ou remuneração principal [. . .]».

Portanto, para este diploma legal, os vencimentos constantes da tabela a que se refere o seu artigo 1.º são os *vencimentos base* que mensalmente são abonados aos servidores do Estado, como também entende João Alfaia, *op. cit.,* p. 772, ao reservar:

«Este abono que constitui a *remuneração-básica-regra,* é o mais importante entre todos os vencimentos em sentido lato [. . .]».

Foi neste ambiente de significação jurídica que o legislador em 1986, na Lei n.º 9/86, veio empregar o conceito de vencimento base, sem ainda de lhe dar qualquer significado próprio.

Perante essa atitude do legislador, o intérprete tem de presumir que ele «soube exprimir o seu pensamento em termos adequados», (n.º 3 do artigo 9.º do Código Civil).

Ora, ao referir-se ao vencimento base, o artigo 9.º, n.º 8, da Lei n.º 9/86, só pode ter quando significa que se tinha em vista o vencimento ou ordenado mensal auferido pelo servidor, no mesmo sentido que é usado pelo artigo 47.º, n.º 1, alínea *a*), do EA.

Assim sendo, não pode ser imputado ao referido conceito outro significado, pois nenhum elemento nos permite chegar à conclusão de que outra tivesse sido a intenção do legislador.

Daqui decorre a conclusão de que o regime excepcional de aposentação que foi instituído pelo artigo 9.º da citada Lei n.º 9/86 conferindo, embora, um benefício, impõe como limite da pensão de aposentação dos beneficiários dele a pensão calculada na base de 36 anos de serviço e do vencimento base e diuturnidades a que eles tivessem direito.

Nem vale argumentar que o regime assim instituído não se apresenta como o mais justo, pois essa observação só podia colher de *lega ferenda* e não ante a expressa consagração legal.

Os recorridos nem sequer alegaram que as pensões que lhe foram fixadas não obedeçam ao limite instituído na segunda parte do referido n.º 8 do artigo 9.º da Lei n.º 9/86, ficando aquém dele, pelo que os actos que lhe fixam tais pensões estão em conformidade com a lei aplicável ao invés do que foi decidido na sentença sob impugnação.

Pelo exposto, sem necessidade de outras considerações se decide dar provimento ao recurso jurisdicional e revogar a sentença recorrida.

Os recorridos pagarão custas neste Supremo Tribunal e na 1.ª instância com a taxa de justiça e a procuradoria fixada, respectivamente, em 8000$ e 6000$ na 1.ª instância e 10 000$ e 8000$ neste Supremo Tribunal.

Lisboa, 4 de Fevereiro de 1993. — *António Simões Redinha* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* — *José Maria Rodrigues da Silva.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingos.*

Acórdão de 4 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Desvio de poder.

Doutrina que dimana da decisão:

Não tendo o recorrente enunciado factos que mostrem que o fim principalmente determinante da aplicação da pena disciplinar é estranho ao fim legal, não se prova o vício de desvio de poder.

Recurso n.º 30 852, em que são recorrente Augusto Ferreira da Silva e recorrida a Câmara Municipal do Seixal. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Augusto Ferreira da Silva, casado, arquitecto, residente em Lisboa, na Rua de Coelho da Rocha, 95, 2.º, direito, interpôs para o Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa recurso contencioso de anulação da deliberação da Câmara Municipal do Seixal (CMS) de 2 de Maio de 1986, que lhe aplicou a pena de demissão.

Invocou vício de forma, por incongruência de fundamentação, nulidade do processo disciplinar por violação dos artigos 45.º do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, e 43.º do Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho; violação de lei, por não haver conduta subsumível aos artigos 564.º e 508.º do Código Administrativo (CA); e, subsidiariamente, desvio de poder, por a actuação da autoridade recorrida visar perseguir o recorrente para satisfazer um terceiro.

A entidade recorrida respondeu defendendo a legalidade da deliberação.

O recorrente alegou, manteve o que articulou na petição e invocou a prescrição por os factos terem decorrido em 1977 e a acusação só lhe ter sido notificada em 24 de Maio de 1983.

A entidade recorrida contra-alegou e sustentou que o procedimento disciplinar não estava prescrito.

O Ministério Público pronunciou-se pela improcedência do recurso.

O Sr. Juiz anulou a deliberação recorrida por violação de lei.

A CMS recorreu desta decisão.

O STA julgou que o acto recorrido não incorreu em erro sobre os pressupostos de facto, que os factos dados como provados constituem infracção disciplinar punível com a pena de demissão, pelo que não houve violação do disposto nos artigos 564.º e 580.º do CA, deu provimento ao recurso jurisdicional e mandou que o TAC considerasse os vícios de que não conheceu pela prejudicialidade da decisão que tomou e de que cumpra conhecer.

Está, pois, definitivamente assente, como se referiu na sentença e não foi posto em causa na alegação de recurso:

a) Que não há que conhecer do vício de violação de lei por prescrição do procedimento disciplinar, pela intempestividade da sua invocação;

b) A matéria de facto provada;

c) Que improcede a arguição do vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto;

d) Que improcede a arguição do vício de violação de lei (artigos 564.º e 580.º do CA), pois a conduta considerada provada constitui infracção punível com a pena de demissão;

e) Que improcede a arguição de nulidade do processo disciplinar por ter sido excedido o prazo da sua conclusão;

f) Que improcede a arguição do vício de forma por incongruência da fundamentação.

O Sr. Juiz apreciou o vício de que antes não conhecera pela prejudicialidade da decisão — o alegado desvio de poder —, considerou-o não provado e negou provimento ao recurso.

Desta decisão recorreu o interessado, que alegou e concluiu:

1 — A CMS demitiu o arguido não para defender o prestígio e imparcialidade da Administração abalados por eventual infracção disciplinar do arguido mas por outros motivos: porque queria exercer retaliação sobre o arguido pela celebração do contrato de 1968 e para satisfazer e se justificar perante o denunciante António Jorge, a quem indeferiu o projecto de construção a integrar em loteamento anteriormente aprovado pela própria Câmara.

2 — O acto recorrido está pois ferido de vício de desvio de poder, pelo que deverá ser anulado.

3 — A sentença objecto de recurso, ao decidir em sentido contrário ao agora proposto, violou o artigo 19.º da Lei Orgânica do STA, por erro de julgamento.

A entidade recorrida contra-alegou, pugnando pela confirmação do julgado.

O Sr. Juiz mandou subir os autos.

O Sr. Procurador-Geral-Adjunto neste Supremo Tribunal, no seu douto parecer, entende que a sentença recorrida fez correcta apreciação dos factos e interpretação e aplicação do direito e não merece censura, pelo que deve ser negado provimento ao recurso.

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto:

Tem-se por assente a seguinte matéria de facto, com relevo para a decisão:

a) O recorrente passou a exercer funções como arquitecto nos Serviços Técnicos da CMS em 1964.

b) Em 12 de Agosto de 1977, a Câmara Municipal deliberou instaurar-lhe procedimento disciplinar.

c) Em conclusão do processo disciplinar a Câmara Municipal em 5 de Maio de 1978 deliberou aplicar a pena de demissão ao arguido.

d) Em provimento de recurso contencioso, por sentença do TAC de Lisboa de 13 de Outubro de 1981, confirmada por Acórdão do STA de 18 de Novembro de 1982, foi anulada a mesma deliberação e o processo disciplinar, a partir da acusação, julgando-se prescrito o procedimento pelos factos constantes nos artigos 1.º, 2.º e 3.º da acusação.

e) A CMS, por deliberação de 18 de Fevereiro de 1983, resolveu reiniciar o processo disciplinar quanto aos factos em relação aos quais o procedimento não foi julgado prescrito.

f) Foi deduzida nova acusação contra o arguido nos seguintes termos:

«1 — O arguido Augusto Ferreira da Silva, enquanto contratado pela CMS em 28 de Agosto de 1968, contratou com António Xavier

de Lima a elaboração do plano de urbanização da Quinta do Conde e a elaboração dos projectos de arquitectura dos imóveis de habitação neles previstos, nas condições adiante descritas.

2 — Por Acórdão de 18 de Novembro de 1982, o venerando STA entendeu que a eventual responsabilidade disciplinar pela celebração do referido contrato se encontra prescrita.

3 — Na vigência dos referidos contratos o arguido actuou de modo a que a sua actividade na empresa privada se confundisse com a sua actividade como técnica da Câmara Municipal.

4 — Assim, quando em Março de 1977 o Sr. António Jorge Fernandes da Silva, identificado a fl. 4 do processo, adquiriu a António Xavier de Lima um lote de terreno sito na Quinta do Conde para construção urbana com projecto de arquitectura aprovado, encarregando-se a empresa António Xavier de Lima de entregar e apresentar o projecto na CMS para aprovação, foi-lhe dito pelo arquitecto Guimarães da empresa António Xavier de Lima que iria escrever uma carta ao técnico autor do projecto, o arguido, para apresentar o projecto à aprovação da Câmara.

5 — Como, entretanto, o projecto não tivesse sido aprovado ou sequer apresentado à aprovação, o referido António Jorge dirigiu-se à empresa António Xavier de Lima e foi-lhe novamente dito pelo arquitecto Guimarães que iria ser renovado o pedido ao arquitecto Ferreira da Silva.

6 — O próprio António Jorge, em meados de 1977, dirigiu-se ao próprio arquitecto Augusto Ferreira da Silva, nos serviços municipais, pedindo-lhe que apresentasse o projecto à sessão de Câmara.

7 — O arguido prometeu-lhe resolver o assunto com a desejada urgência.

8 — Como não alcançasse a aprovação o Sr. António Jorge repetiu até final do ano de 1977 os contactos nos Serviços Técnicos da CMS com o arguido que prometia a solução do problema.

9 — Os factos articulados constituem infracção disciplinar grave, pois que violam os deveres de probidade a que o arguido estava sujeito por força do contrato com a Câmara Municipal.

10 — Os factos articulados revelam inconveniente permanência do funcionário no serviço, pelo que se afigura possível a aplicação da pena de demissão prevista no n.º 7 do artigo 564.º por força do corpo do artigo 580.º, ambos do CA.»

g) O arguido apresentou a sua defesa e indicou três testemunhas; foram inquiridas duas e não foi apresentada nem compareceu uma.

h) O instrutor do processo elaborou o relatório e propôs a aplicação ao arguido da pena de demissão prevista no artigo 580.º do CA pelo comportamento que integra violação grave do dever de probidade e imparcialidade.

i) A CMS, em 2 de Maio de 1986, tomou a seguinte deliberação que constitui o acto impugnado:

«Apreciando o relatório e de acordo com a fundamentação apresentada delibera-se aplicar ao arguido a pena de demissão.»

A única questão a apreciar neste recurso é a de saber se o acto impugnado está eivado do vício de desvio de poder.

O § único do artigo 19.º da Lei Orgânica do STA estabelece:

«A anulação por desvio de poder terá lugar sempre que da prova exibida resultar para o tribunal a convicção de que o motivo principalmente determinante da prática do acto recorrido não condizia com o fim visado pela lei na concessão do poder discricionário.»

Marcello Caetano ensina, in *Manual de Direito Administrativo,* vol. I, 10.ª ed., p. 506, que «o *desvio de poder* é o vício que afecta o acto administrativo praticado no exercício de poderes discricionários quando estes hajam sido usados pelo órgão competente com fim diverso daquele para que a lei os conferiu ou por motivos determinantes que não condigam com o fim visado pela lei que conferiu tais poderes».

O recorrente alega que a Câmara não o puniu para repor a imparcialidade dos serviços mas para exercer retaliação pela celebração do contrato de 1968 e para se justificar perante a insatisfação do denunciante António Jorge com o indeferimento do projecto de construção em loteamento anteriormente aprovado.

O fim principalmente determinante da aplicação da pena seria estranho ao fim legal.

O recorrente não enunciou quaisquer factos que estruturem essa conclusão.

Escreveu, na alegação para o TAC, que «a prova do desvio de poder resulta claramente do processo disciplinar».

Desse processo resulta a determinação da Câmara de proceder disciplinarmente contra o recorrente pelos factos que lhe imputavam e a importância decisiva da denúncia e das declarações do António Jorge no resultado.

Da leitura cuidada do processo não resulta que tenha querido, com a punição, retaliar sobre o arguido ou satisfazer o António Jorge.

De todo o processo flui que a autoridade recorrida pretendeu defender o interesse público, afastando o recorrente dos seus serviços porque faltou a deveres essenciais que a sua função lhe impunha.

Não se demonstrou, pois, que a Câmara tenha usado o poder disciplinar para fins diferentes dos legais.

Não se provou, assim, o invocado vício de desvio de poder.

Pelo exposto, negam provimento ao recurso e confirmam a decisão recorrida.

Condenam o recorrente nas custas, com taxa de justiça de 15 000$ e procuradoria de 8000$.

Lisboa, 4 de Fevereiro de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *José Maria Rodrigues da Silva* — *Rui Vieira Miller Simões.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 4 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Costureiras das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento. Direito a diuturnidades.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — As costureiras das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento não se encontravam ligadas ao Ministério do Exército por um contrato de trabalho, mas por um contrato de prestação de serviço, não podendo inscrever-se na Caixa Geral de Aposentações, face ao disposto na

alínea a) do n.º 2 do artigo 1.º do Estatuto da Aposentação.

2 — Não descontando para a aposentação, tais costureiras não tinham direito a diuturnidades referentes a esse período, face ao disposto no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 330/76, de 7 de Maio.

Recurso n.º 30 912, em que são recorrente o general Ajudante-General do Exército e recorrida Maria Luísa Batalha. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Fernandes da Silva.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — O Sr. General Ajudante-General do Exército (AGE), inconformado com a sentença do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, que anulou o indeferimento tácito que recaiu sobre o requerimento da ora recorrida, Maria Luísa Batalha, solicitando o abono de diuturnidades em relação a todo o tempo de serviço prestado na qualidade de costureira externa das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (OGFE), agravou da mesma para este STA.

Nas alegações do seu recurso, formulou as seguintes conclusões:

«A douta sentença fez incorrecta interpretação e aplicação do disposto no artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 330/76, de 7 de Maio, artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro e n.º 6 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 218/76, de 27 de Março, violando os respectivos preceitos.

Termos em que deverá ser revogada a sentença recorrida, declarando-se que o tempo de serviço prestado pela recorrente, ex-costureira externa das OGFE, sendo insusceptível de contagem para efeitos de aposentação, é insusceptível de contagem para efeitos de concessão de diuturnidades, para que se faça justiça.»

A recorrida contra-alegou a sustentar o decidido e o Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu douto parecer no sentido de que o recurso merece provimento.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

2 — Mostram-se provados os seguintes factos:

a) Em 22 de Setembro de 1964, a impugnante ora recorrida foi admitida como costureira externa das OGFE (fls. 8 e 123).

b) Em 14 de Abril de 1977, teve baixa de ponto, por ter sido admitida ao serviço da Escola Prática de Infantaria (EPI) (fl. 8).

c) Em 15 de Abril de 1977, tomou posse do cargo de auxiliar de serviços de 2.ª classe do quadro do pessoal civil do Exército (QPCE) da EPI, continuando a prestar serviço na EPI, nos termos do Decreto-Lei n.º 43 977, de 21 de Outubro de 1961, até 13 de Março de 1989 (fl. 8).

d) Em 28 de Setembro de 1983, o Ex.mo General AGE, proferiu o seguinte despacho:

«Considerando que o tempo acrescido, a contar nos termos do artigo 25.º, alínea *b*), do Estatuto da Aposentação (EA), deverá resultar de serviço prestado em situação subsumível ao disposto no n.º 1 do artigo 1.º do mesmo Estatuto;

Considerando que o trabalho prestado pelas ex-costureiras externas das OGFE, àquele estabelecimento militar, deve qualificar-se como autónomo, sendo por isso a sua situação abrangida pela excepção consignada no n.º 2, alínea *a*), do artigo 1.º do Estatuto;

Revogo o despacho proferido pelo AGE de 19 de Abril de 1977, sem efeitos retroactivos em relação aos actos individuais de execução já consumados, excluindo-se pois a restituição de quaisquer quantias.»

e) Em 22 de Março de 1989, a impugnante solicitou ao Ex.mo General Chefe do Estado-Maior do Exército (CEME) que, no cálculo de abono de diuturnidades, fosse levado em conta todo o tempo da sua vinculação ao Ministério do Exército, através das OGFE, sem que a sua pretensão tivesse sido objecto de qualquer despacho até 27 de Setembro de 1989.

3 — A questão a decidir consiste em saber se a recorrida tem direito a que, para concessão de diuturnidades, lhe seja contado o tempo de serviço que prestou como costureira externa das OGFE até à data em que foi contratada como auxiliar de serviço de 2.ª classe da EPI.

O problema foi objecto de parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 6/81, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 24 de Fevereiro de 1982, e está versado em numerosos arestos deste Supremo Tribunal, constituindo uniforme jurisprudência do mesmo, o entendimento de que às costureiras externas das OGFE não assiste, nessa qualidade, o direito a diuturnidades, v. Acórdãos do STA de 13 de Fevereiro de 1992, recurso n.º 29 620, de 24 de Outubro de 1991, recurso n.º 29 238, e de 27 de Setembro de 1991, recurso n.º 29 429, entre outros.

Estabelece o n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 330/76, de 7 de Maio, que «para a atribuição de diuturnidades será levado em conta a todo o tempo de serviço prestado no exercício de funções públicas, nos termos da legislação em vigor para efeitos de aposentação [. . .]».

Por seu turno, por força do artigo 1.º, n.º 2, alínea *a*), do EA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro, não são inscritos como subscritores da Caixa Geral de Aposentações (CGA), os que apenas se obrigam a prestar a qualquer entidade pública certo resultado do seu trabalho, desempenhado com autonomia e prévia estipulação de remuneração.

Se a impugnante, ora recorrida, apenas entregava às OGFE o resultado do seu trabalho mediante uma retribuição estipulada previamente, se desempenhava esse trabalho com autonomia, sem subordinação a horários, ordens ou instruções da administração ou direcção daquelas Oficinas, não existe vinculação ao Estado, mas uma situação decorrente de simples contrato de direito privado, de prestação de serviços, tal como se encontra definido no artigo 1154.º do Código Civil.

Ora, como costureira externa, a recorrida não trabalhava nas instalações das OGFE, mas no seu domicílio, usufruindo de inteira liberdade na execução do trabalho que recebia, sem sujeição a horários, instruções ou ordens da direcção, sendo remunerada à peça, mediante prévio acordo. As obrigações respeitantes ao cumprimento dos prazos de execução do trabalho e à qualidade deste, apenas confirmam que ela era uma prestadora de serviços à qual apenas certo resultado desse trabalho se exigia com inteira liberdade quanto à forma e condições da sua execução.

Assim sendo, desde logo se pode concluir que não existiu vinculação jurídica entre ela e as OGFE, a permitir que se pudesse inscrever na CGA e assim beneficiar do regime de diuturnidades da função

pública. Isso decorre com clareza do preâmbulo e do texto do Decreto-Lei n.º 218/76, de 27 de Março, que aditou no seu artigo 1.º os §§ 3.º e 6.º ao artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 41 892, de 3 de Outubro.

No preâmbulo se refere que a legislação em vigor nada prevê quanto a garantias de trabalho, remunerações e aposentação do pessoal externo das OGFE, apesar de o mesmo contar largas dezenas de anos de serviço, e, no § 3.º, alude-se expressamente ao trabalho prestado em *regime de tarefa,* por esse mesmo pessoal. Isso traduz, de forma clara, a situação (que o legislador pretendia resolver) das ex-costureiras externas das OGFE, as quais não podiam beneficiar da pensão de aposentação e, consequentemente, das respectivas diuturnidades.

Também no § 6.º, aditado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 218/76, ao artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 41 892, se prevê, que na determinação da pensão da aposentação do pessoal externo das OGFE que vier a ser inscrito na CGA, será considerado o tempo de serviço que não for susceptível de contagem pela mesma Caixa por falta de requisitos legais, ou seja, aquele em que a ligação à Administração ocorreu no âmbito do contrato da prestação de serviço, ficando o correspondente subsídio a cargo do Fundo de Protecção e Acção Social, o que revela que tal tempo de serviço prestado como costureira externa não é contado para efeito de aposentação a processar pela Caixa. O que não pode deixar de significar que tal período de tempo também não pode ser considerado para efeitos de diuturnidades, por força do disposto no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 330/76, de 7 de Maio.

Se é certo que, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 103/77, de 22 de Março, teve ingresso no QPCE todo o pessoal civil que em 22 de Março de 1977 se encontrava ao serviço do Exército, mesmo sem o adequado título de vinculação, a verdade é que a recorrida não pertencia nessa data ao pessoal civil do Exército, encontrando-se na situação de costureira externa, no âmbito de um contrato de prestação de serviço.

4 — Pelos fundamentos expostos, acordam em dar provimento ao recurso e revogar a sentença recorrida e em ordenar a baixa dos autos ao tribunal *a quo* a fim de o M.mo Juiz apreciar os demais vícios imputados ao acto contenciosamente impugnado, cujo conhecimento foi por ele considerado prejudicado.

Custas pela ora recorrida, fixando-se a taxa de justiça em 15 000$ e a procuradoria em 5000$.

Lisboa, 4 de Fevereiro de 1993. — *José João Fernandes da Silva* (relator) — *José Maria Gonçalves Pereira — António Simões Redinha.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 4 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Aposentação. Lei excepcional (Lei n.º 9/86, de 30 de Abril). Carreira médica. Remuneração atendível.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O artigo 9.º da Lei n.º 9/86 instituiu um regime excepcional de aposentação.
2 — Perante um regime excepcional não é lícito fazer apelo ao regime geral.
3 — O ordenado ou remuneração base dos médicos integrados na carreira de saúde pública, regulada pelo Decreto-Lei n.º 310/82, de 3 de Agosto, a atender nos termos do n.º 8 do artigo 9.º da Lei n.º 9/86 é o vencimento correspondente à letra do seu vencimento.

Recurso n.º 30 915, em que são recorrente a Caixa Nacional de Previdência e recorrida Cecília Pimentel Coelho. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Cecília Pimentel Coelho, residente em Lisboa, interpôs recurso contencioso no Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa da resolução do órgão directivo da Caixa Nacional de Previdência (CNP), de 26 de Abril de 1988, que lhe fixou a pensão definitiva de aposentação.

Por sentença de 18 de Fevereiro de 1992, foi dado provimento ao recurso e anulado o acto impugnado.

Inconformada recorre a CNP produzindo alegações, que terminam com este conclusivo:

1.ª O conceito de vencimento base tem sido empregue com o sentido de remuneração correspondente à letra de vencimento do funcionário.

2.ª As remunerações a que a recorrente, ora recorrida, teve direito no activo, para além da correspondente à sua letra de vencimento, não são consideradas pela lei como vencimento, mas sim como «remuneração complementar» (cf. artigo 21.º, n.º 2, da Lei n.º 32/77, de 25 de Maio).

3.ª A pensão da recorrida não poderia legalmente ser fixada em montante superior ao que lhe foi atribuído, ou seja, ao montante correspondente à pensão calculada com base em 36 anos de serviço e em função da remuneração correspondente à sua letra de vencimento (base) e respectivas diuturnidades.

4.ª Não pode proceder a argumentação expendida na sentença, dado que resulta clara e inequívoca a expressão literal da parte final do n.º 8 do artigo 9.º da Lei n.º 9/86. Nela se expressa a atribuição de uma pensão em quantitativo que, depois de acrescida a percentagem de 20%, não poderá exceder o limite da pensão respeitante a 36 anos de serviço, calculada em função do vencimento base e das diuturnidades.

5.ª A não se entender assim, não faria qualquer sentido a expressão da letra da lei estabelece a relevância apenas do vencimento base e das diuturnidades a que o funcionário ou agente tiver direito, para o cálculo da pensão de aposentação, tendo o legislador querido implementar um regime especial, com carácter excepcional.

6.ª Inexiste qualquer vício de forma, encontrando-se o acto impugnado perfeitamente fundamentado, e esclarecida completamente a motivação do mesmo.

7.ª A posição que sobre a matéria a CNP defende encontra-se largamente apoiada na jurisprudência dos tribunais, resultando de

todos os acórdãos proferidos sobre matérias análogas, o princípio da aplicação de um regime especial em matéria de aposentações antecipadas, pois a ideia foi restringir a pensão máxima através de normas ou regras especiais.

8.ª A sentença infringiu o n.º 8 do artigo 9.º da Lei n.º 9/86.

9.ª O acto recorrido não violou quaisquer dos preceitos referidos na sentença, tendo antes feito correcta aplicação da lei.

Contra-alegou a recorrida no sentido da confirmação da sentença.

O Ministério Público emitiu parecer no sentido do provimento do recurso.

Em conferência considerou-se como estando assentes nos autos, documentalmente, os seguintes factos:

A) Por requerimento de 30 de Abril de 1986, dirigido à Ministra da Saúde, a recorrida, sendo assistente hospitalar de Anestesiologia do Hospital Egas Moniz (HEM), em regime de tempo prolongado (45 horas semanais), pediu a aposentação ao abrigo do n.º 7 do artigo 9.º da Lei n.º 9/86, de 30 de Abril [fl. 20 do processo instrutor (PI)].

B) O requerido foi deferido por despacho da Ministra da Saúde de 27 de Junho de 1986 (fl. 21 do PI).

C) Este despacho foi comunicado à CNP pelo ofício n.º 2190, de 28 de Julho de 1986, do HEM (fl. 23 do PI).

D) Em 13 de Maio de 1987, foi prestada a informação sobre a pensão de aposentação transitória de 71 953$, que mereceu o despacho de 18 de Maio de 1987 de «Concordamos» do órgão directivo da CNP na mesma inserto (fl. 37 do PI).

E) Em 21 de Maio de 1987, a CNP comunicou ao HEM a fixação desta pensão transitória de 71 953$ (fl. 98 do PI).

F) Este Hospital comunicou em 24 de Setembro de 1987 à CNP os abonos auferidos pela recorrida a partir de Dezembro de 1982, no regime de tempo completo prolongado (fl. 47 do PI).

G) A CNP elaborou em 21 de Abril de 1988 a informação sobre a pensão de aposentação definitiva desde 1 de Janeiro de 1988 em 81 000$, desde 1 de Janeiro de 1987 em 76 000$ e anteriormente em 74 000$. Para esta foi determinante o vencimento de 65 300$; de outras remunerações: 36 888$ e 1740$ de cinco diuturnidades. A pensão beneficiou do acréscimo legal de 20%, com a respectiva limitação; o montante de 36 888$ baseia-se no despacho de 16 de Agosto de 1986 e influenciou a pensão até à concorrência do limite legal (fls. 53, 54 e 55 do PI).

H) Nessa informação os dois membros do órgão director da CNP lançaram em 26 de Abril de 1988 o despacho de «Concordamos».

I) No *Diário da República,* 2.ª série, de 29 de Junho de 1988, vem publicado o nome da recorrida com direito a ser abonada pela pensão de aposentação de 81 000$.

Análise jurídica:

O que está essencialmente em causa e se discute nestes autos é o montante da pensão da aposentação da recorrida, que a requereu ao abrigo do n.º 7 do artigo 9.º da Lei n.º 9/86, de 30 de Abril.

Esta lei aprovou o Orçamento do Estado para 1986, dedicando o seu artigo 9.º à política de recursos humanos, tendo em vista o aumento da eficiência e da eficácia da Administração, mediante a aplicação dos instrumentos de mobilidade.

Para obtenção deste desiderato permitiu o seu n.º 7 a aposentação, por sua iniciativa e independentemente de submissão a junta médica, dos funcionários que:

a) Contem mais de 60 anos de idade e 20 anos de serviço.

b) Reúnam 30 anos de serviço, independentemente da respectiva idade.

Estatuiu o seu n.º 8 que a estes funcionários será atribuída uma pensão correspondente ao número de anos de serviço efectivamente prestado, acrescida de uma importância correspondente a 20% do seu quantitativo, benefício que só será aplicável até ao limite da pensão respeitante a 36 anos de serviço, calculada em função do vencimento base e das diuturnidades a que o funcionário tiver direito.

Fixou-se assim um regime excepcional de aposentação que se afasta do regime geral instituído pelo Estatuto da Aposentação (EA) (cf. o seu artigo 37.º).

O artigo 43.º, n.º 1, alínea *a*), do EA diz que o regime de aposentação fixa-se com base na lei em vigor e na situação existente à data em que se profira despacho a reconhecer o direito a aposentação voluntária que não dependa de verificação de incapacidade.

A recorrida começou a receber em regime de tempo completo prolongado (acréscimo de 40% do vencimento da letra *D*) a partir de Dezembro de 1982 até 27 de Junho de 1986, data do despacho ministerial que autorizou a sua aposentação.

Decorre do exposto que a situação existente à data deste despacho era de prestação de serviço em regime de tempo completo prolongado.

Estatui o artigo 47.º, n.º 1, do EA que para determinar a remuneração mensal atende-se às seguintes parcelas, que respeitam ao cargo pelo qual o subscritor é aposentado:

a) O ordenado ou outra retribuição base de carácter mensal.

b) A média mensal das demais remunerações percebidas pelo subscritor nos últimos dois anos e que devam ser consideradas nos termos do artigo seguinte.

Este artigo é o 48.º que estabelece que as remunerações a considerar para os efeitos do artigo anterior serão abrangidas pelo n.º 1 do artigo 6.º, com excepção das que não tivessem carácter permanente, das gratificações que não forem de atribuição obrigatória, das remunerações complementares por serviço no Ultramar e das resultantes da acumulação de outros cargos.

Por seu turno, o artigo 6.º, n.º 1, diz que para os efeitos do presente diploma e salvo disposição legal em contrário, consideram-se remunerações os ordenados, salários, gratificações, emolumentos e outras retribuições, certas ou acidentais, fixas ou variáveis, correspondentes ao cargo ou cargos exercidos e não isentos de quota nos termos do n.º 2.

O acréscimo de remuneração para os médicos, como é o caso da recorrida, decorrente do tempo completo prolongado previsto no Decreto-Lei n.º 310/82, de 3 de Agosto, deve ser considerado como incluído na alínea *b*) e não há alínea *a*) do n.º 1 do artigo 47.º do EA (cf. Acórdãos do STA de 29 de Maio de 1990, recurso n.º 27 580 e de 16 de Maio de 1992, recurso n.º 29 324). Não faz parte portanto tal acréscimo remunerativo, para os aludidos efeitos, do ordenado ou retribuição base.

Deste modo, vencimento base terá o sentido de remuneração correspondente à letra do vencimento do funcionário, não sendo consideradas as remunerações a que a recorrida teve direito no activo, para além da correspondente à sua letra de vencimento, como verdadeiro vencimento, mas sim como «remuneração complementar» (cf. artigo 21.º, n.º 2, da Lei n.º 32/77, de 25 de Maio).

É neste sentido que o conceito de vencimento base tem sido utilizado em matéria de aposentação (v. artigos 47.º, n.º 1, do EA, 10.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 116/82, de 10 de Maio, e 34.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro).

Quando a lei pretende atribuir a natureza de vencimento base a determinadas remunerações acessórias ou complementares têm-no dito em disposições expressas: era o caso da participação emolumentar «dos magistrados» — artigo 23.º, n.º 2, da Lei n.º 21/85, de 31 de Julho — e a «participação em custas» dos oficiais de justiça» — artigo 84.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 385/84, de 16 de Setembro.

Se o legislador da Lei n.º 9/86, em matéria de remuneração mensal a atender para efeito de cálculo da pensão quisesse remeter para o EA (artigos 47.º e 48.º), não teria necessidade da última parte do n.º 8 do artigo 9.º da Lei n.º 9/86, onde manda atender, para esse efeito, ao «vencimento base» acrescido das «diuturnidades». Bastava-lhe estabelecer que a pensão limite era a correspondente a 36 anos de serviço. O legislador quis implementar um regime especial, tendo por isso de ser dado algum significado à expressão constante da parte final do preceito «[. . .] calculada em função do vencimento base e das diuturnidades».

Estabeleceu um critério restritivo em matéria de remunerações atendíveis para efeitos de cálculo da pensão de aposentação ao contrário do que aconteceu no respeitante ao tempo de serviço; em vez dos 60 anos de idade e dos 36 anos de serviço necessários à aposentação ordinária, contentou-se com 20 anos de serviço e 60 de idade, beneficiando ainda essa pensão com mais 20%.

Portanto, a pensão da recorrida não poderia ter sido fixada em montante superior ao que lhe foi atribuído, isto é, ao montante correspondente à sua letra de vencimento (o vencimento base) e respectivas diuturnidades.

Não violou por isso o despacho impugnado o n.º 8 do artigo 9.º da Lei n.º 9/85, nem o n.º 1 do artigo 47.º do EA, com referência aos artigos 48.º, 43.º, n.º 1, alínea *a*), e 6.º, n.º 1, do EA, como foi decidido na sentença recorrida, que assim não se pode manter.

Resta apreciar o vício de forma do artigo 1.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho — falta ou insuficiência de fundamentação.

De fls. 53, 54 e 55 do PI consta o vencimento do acto determinante que é de 65 300$ e corresponde ao vencimento mensal do cargo pelo qual a recorrida se aposentou, o valor das diuturnidades que é de 8700$, o que dá 74 000$, além da indicação do tempo de serviço susceptível de ser contado com a indicação acessória de que a «pensão beneficiou do acréscimo legal de 20% com a respectiva limitação» e de que «o valor da alínea *b*) influenciou a pensão até à concordância do limite legal». A recorrida foi esclarecida sobre a motivação do acto. Não ocorre também este vício.

Procedem as alegações da CNP. Neste termos e tudo considerando dá-se provimento ao recurso jurisdicional e, em consequência, revoga-se a sentença, negando-se provimento ao recurso contencioso.

Custas pela recorrida, fixando-se a taxa de justiça em 15 000$ no STA e em 10 000$ no TAC e a procuradoria em 50‰.

Lisboa, 4 de Fevereiro de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) (com a declaração de vencido quanto à fixação da matéria de facto neste STA por entender que a sentença é nula e deviam os autos baixar ao TAC para ser reformado em conformidade. Junto em anexo o projecto que tinha elaborado) — *António José Ribeiro da Cunha* — *José Maria Gonçalves Pereira* (vencido. Negaria provimento ao recurso jurisdicional por entender que a pensão da recorrente contenciosa deve ser calculada em função do número de anos de serviço efectivo por conta e da remuneração ou que recebeu no regime de trabalho em que prestou serviço, dado que o acréscimo de remuneração para os médicos em tempo completo prolongado deve ser incluído na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 47.º do EA, pois o ordenado ou retribuição base é o vencimento mais aquele acréscimo). — Fui presente, *Jorge de Sousa*.

Constata-se da leitura da sentença que a mesma é de todo omissa quanto à discriminação dos factos com base nos quais haveria que indicar, interpretar e aplicar as normas jurídicas [artigo 659.º, n.º 2, do Código de Processo Civil (CPC)].

Sendo assim, desconhecendo-se em absoluto quais os factos em que o tribunal da 1.ª instância se baseou, não pode este STA exercer o poder de reapreciação da questão a que os autos se reportam, neste recurso jurisdicional em que está apenas em causa a decisão do TAC.

Como é sabido os recursos visam modificar decisões e não criar decisões sobre matérias novas (Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 16 de Julho de 1971, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 209, p. 160).

Estabelece o artigo 668.º, n.º 1, alínea *b*), do CPC que é nula a sentença que não especifique os fundamentos de facto. Neste sentido já se decidiu no Acórdão deste STA de 21 de Julho de 1987, recurso n.º 24 402.

Por outro lado, tratando-se de nulidade da sentença por omissão de pronúncia quanto aos fundamentos de facto não há que aplicar o disposto no artigo 715.º do CPC que determina o conhecimento imediato do objecto do recurso quando seja declarada a nulidade da sentença mas sim ordenar a baixa do processo ao TAC para reforma da decisão, face ao disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 712.º do CPC e dentro dos poderes que são oficiosamente atribuídos pelo n.º 2 do artigo 71.º do CPC ao tribunal *ad quem.*

Neste sentido se tem pronunciado este STA: Acórdãos de 12 de Maio de 1987, recurso n.º 24 643, de 12 de Maio de 1992, recurso n.º 27 781 e de 2 de Junho de 1992, recurso n.º 30 465.

Nestes termos e tudo considerando, declara-se nula a sentença por ausência absoluta de indicação dos fundamentos de facto, devendo por isso os autos baixar ao TAC a fim de a mesma ser reformada no sentido propugnado. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves.*

Acórdão de 4 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Interposição ilegal do recurso. Autorização sob condição.

Doutrina que dimana da decisão:

Se um despacho autoriza a desafectação de um cine-teatro à actividade teatral, mas com a condição de o interessado construir um cinema, e se este impugna apenas a última parte do despacho, por a considerar ilegal, pretendendo a manutenção da primeira parte do despacho, por a considerar legal, o recurso deve ser rejeitado por interposição ilegal do recurso, pois teria que ser pedida a anulação total do despacho, e não somente de uma das suas partes.

Recurso n.º 31 260, em que são recorrente Abel Pinto da Silva Madureira e recorrida a Subsecretária de Estado Adjunta da Secretaria de Estado da Cultura. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Sampaio da Nóvoa.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Abel Pinto da Silva Madureira, casado, comerciante, residente da Ponte do Caneiro, em Chaves, interpôs recurso contencioso do despacho da Sr.ª Subsecretária de Estado Adjunta da Secretaria de Estado da Cultura, de 20 de Julho de 1992, que autorizou a desafectação à actividade teatral do Cine-Teatro de Chaves (CTC), pedindo, depois de formular várias conclusões, que seja «reconhecida a ilegalidade total do despacho recorrido e, em consequência, decretada a anulação da condição imposta ao recorrente de ter de construir um cinema, mantendo-se somente o despacho recorrido na parte em que autoriza expressamente a desafectação».

Apresentada a petição de recurso neste Tribunal no dia 9 de Outubro de 1992, o recorrente, no dia 15 do mesmo mês, apresentou o seguinte requerimento, a fim de ser junto à petição de recurso e para dele fazer parte integrante:

«1. Que, no pedido, para além da desafectação pretendida, seja também incluída a demolição do imóvel onde se localiza o CTC.

Daí que se deva considerar incluída no pedido e anulação do despacho recorrido que impõe ao recorrente a condição de construir um cinema, mantendo-se somente esse despacho na parte em que autoriza a desafectação, assim como se deverá autorizar a demolição do imóvel onde se localiza o CTC; devendo ainda tais desafectação e demolição ser decretadas sem qualquer obrigatoriedade para o recorrente, já que a lei aplicável permite tais actos pura e simplesmente, sem a observância de qualquer imposição.

2. O ora requerido está em tempo, porquanto o prazo legal para a interposição do presente recurso — já distribuído neste Supremo Tribunal — só terminaria em finais do corrente mês.»

O digno magistrado do Ministério Público (MP) emitiu depois o seguinte parecer:

«Por nossa parte, julgamos que o recurso deverá ser liminarmente rejeitado, nos termos seguintes:

O recorrente, conforme resulta da sua petição, impugna o despacho da Subsecretária de Estado Adjunta do Secretário de Estado da Cultura, de 20 de Julho de 1992, apenas na parte em que do mesmo resulta à desafectação nele autorizada da actividade teatral do CTC (propriedade do ora recorrente) a oposição da condição (suspensiva) de no mesmo local ser instalada uma sala estúdio para cinema, deixando assim o mesmo recorrente de fora do objecto da sua impugnação contenciosa, aquilo que designa como a parte do citado despacho em que nele se decide pela desafectação do imóvel em causa da sua finalidade teatral.

Pretende assim o recorrente, pela anulação da parte do despacho que apôs a descrita condição na desafectação, que este último se mantenha pura e simples.

Só que semelhante desiderato não é de admitir no âmbito do contencioso de anulação onde, como se viu, o recorrente situou o seu recurso e isto porque, se assim não fosse, o tribunal, ao anular porventura o acto no âmbito restrito em que o mesmo vem impugnado, estaria a substituir-se à Administração, decidindo em vez dela, já que a um seu acto sujeito na sua eficácia a uma condição suspensiva, estaria a justapor, como resultado da anulação apenas de tal condição, um acto de conteúdo dispositivo puro e simples.

Significa tudo isto que, no contencioso de anulação, os actos sujeitos a condição (suspensiva ou resolutiva) têm de ser impugnados em bloco, no seu todo.

Conclui-se pois que o recurso contencioso, tal como resulta dos termos da respectiva petição, se não contém nos parâmetros impostos no artigo 6.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF).

E daí, como se disse acima, a sua manifesta ilegalidade de interposição, fundamento bastante para a sua liminar rejeição.

Atento o que se acabou de expor e se porventura tais considerações forem julgadas procedentes, como se espera, fica prejudicado o conhecimento do posterior requerimento do ora recorrente, de fl. 41, onde o mesmo pretende ampliar o pedido formulado na petição, já que o recurso seria desde logo rejeitado.»

Ouvido o recorrente sobre a questão prévia assim suscitada, disse, em resumo, o seguinte:

Se existe um despacho cujo conteúdo começa por ser legal — na parte em que autoriza a desafectação — mas que, depois, impõe o cumprimento de uma condição, esta totalmente ilegal — quando obriga à construção do cinema —, evidente se torna que o recorrente apenas tem de impugnar o conteúdo ilegal do despacho, pois só este conteúdo se pode subsumir na natureza e objecto do recurso contencioso;

O artigo 6.º do ETAF não impede que se aproveite do despacho recorrido a sua parte válida, anulando-se somente o que tal despacho contenha de inválido;

O que está em causa é uma violação de lei por parte da Administração, mas uma violação parcial da base XXIII da Lei n.º 8/71, de 9 de Dezembro, na medida em que, face a ela, a condição de construir uma sala de cinema aparece como totalmente arbitrária, sem cobertura legal: a outra parte da decisão, consubstanciada no despacho recorrido, essa é totalmente legal, na medida em que autoriza a desafectação e, quanto a uma medida legal, nada tem o recorrente a impugnar;

Mas, mesmo que, por hipótese, tivesse de impugnar o acto no seu todo — que não é —, nunca se verificaria a situação de rejeição liminar no recurso, pois o que estaria em causa seria apenas a petição irregularmente formulada na parte estrita do pedido, e então, perante irregularidades ou deficiências da petição, o recorrente deveria ser convidado pelo tribunal a proceder à sua correcção.

Colhidos os vistos dos adjuntos, cumpre decidir a questão prévia suscitada.

2 — Em matéria de facto com interesse para a decisão apura-se o seguinte:

a) Em exposição dirigida ao Sr. Secretário de Estado do Turismo, em 30 de Julho de 1989, o recorrente, alegando ser proprietário do CTC, requereu, ao abrigo do disposto na base XXIII da Lei n.º 8/71, de 9 de Dezembro, autorização para que o mesmo fosse desafectado da finalidade para que tinha sido construído (fls. 25 e 26).

b) Em exposição dirigida ao Sr. Secretário de Estado da Cultura, a entrada nos respectivos serviços em 7 de Maio de 1990, o recorrente, depois de formular várias considerações, concluiu no sentido de que «pese embora a circunstância de alegar que a desafectação do CTC se destina à remodelação do Hotel Trajano, deve a mesma desafectação ser deferida sem qualquer restrição ou imposição de qualquer condicionalismo, porquanto o requerente está a ser, afinal, vítima da denominação de cine-teatro aprovada para a sua casa de espectáculos, a qual, segundo se verifica do parecer da Direcção de Espectáculos, não tem qualquer correspondência com a realidade teatral dos nossos dias» (fls. 27 e segs.);

c) No dia 20 de Julho de 1992, a Sr.ª Subsecretária de Estado Adjunta da Secretária de Estado da Cultura proferiu o despacho do seguinte teor:

«Autorizo a desafectação desde que se verifiquem as garantias necessárias de que a Câmara e o proprietário do teatro apresentarão um projecto relativo à sala de cinema referida em 2 do ofício em anexo» (fl. 13);

d) Este despacho teve por base a informação prestada pela Câmara Municipal de Chaves no ofício n.º 373/GAP/92, de 10 de Julho de 1992, cujos dois primeiros números são do seguinte teor:

«1. Não se vê qualquer inconveniente na desafectação do CTC para ampliar as instalações do Hotel Trajano, que lhe está anexo;

2. Vê, por outro lado, até com agrado, que o proprietário daquele imóvel venha a nele instalar uma sala estúdio para cinema, dado não existir actualmente nenhuma a funcionar na cidade e até no concelho» (fls. 13 e 14).

3 — Na perspectiva do recorrente, o despacho referido na antecedente alínea *c*) é em parte legal e em parte ilegal.

A parte legal do despacho é aquela que autoriza desafectação, e a parte ilegal é aquela que impõe a condição de construção de um cinema.

E, deste modo, ainda segundo o recorrente, não tem que impugnar a parte legal do despacho, cuja manutenção pretende, motivo por que pede apenas a anulação da parte ilegal, ou seja, aquela que impõe a condição.

Mas isso não é possível, conforme sustenta, e bem, o digno magistrado do MP.

Na base XXIII da Lei n.º 8/71, de 9 de Dezembro, dispõe-se o seguinte:

«1. Os recintos de teatro e de cine-teatro não serão demolidos nem desafectados no fim a que se destinam sem prévia autorização do Secretário de Estado da Informação e Turismo (hoje, Secretário de Estado da Cultura), que a poderá recusar quando o imponha o interesse da actividade teatral.»

Neste preceito prevê-se apenas a concessão ou recusa da autorização, mas a autoridade recorrida optou por autorizar a desafectação, impondo, contudo, uma condição.

Quer dizer, para a autoridade recorrida, e apreciando a situação que lhe tinha sido colocada, a desafectação do CTC à actividade teatral só poderia ter lugar mediante a contrapartida da construção pelo recorrente de uma sala de cinema.

A decisão da Administração tem, pois, o seguinte significado — só autorizo a desafectação se for construído o cinema.

Trata-se de uma decisão única, proferida dentro de determinados parâmetros, e que não pode ser cindida, pois que, se lhe fosse amputada uma parte — a relativa à construção do cinema —, a outra parte, respeitante à concessão da autorização, poderia ser diferente, ou seja, a Administração poderia optar pela não concessão da autorização.

E o tribunal, se anulasse apenas uma parte do despacho, estaria a substituir-se à Administração, dizendo que a autorização para a desafectação deveria ser concedida, mesmo sem a construção do cinema, quando afinal se está em presença de um acto que depende em grande parte de uma actividade discricionária da Administração.

Significa isto que o despacho impugnado pode ser legal ou ilegal, mas o que não pode é ser cindido em duas partes, dizendo-se que uma é legal e outra ilegal: e, deste modo, o tribunal apenas poderia decretar, se fosse caso disso, a anulação total do despacho, e não somente de uma das suas partes.

O sentido da anulação poderia ser este — o despacho é ilegal, porque impõe uma condição onde a lei a não prevê: nesse caso a Administração, em execução do acórdão do tribunal, não poderia insistir na imposição da condição, mas, perante esta diferente situação, teria então de formular um novo juízo sobre a concessão ou não de autorização, sem estar de modo algum limitada na formulação desse juízo pela decisão do tribunal.

De concluir é, pois, que o recurso contencioso, nos moldes em que foi interposto pelo recorrente, ou seja, pedindo apenas a anulação de uma parte do despacho contenciosamente impugnado, é manifestamente ilegal, o que obsta ao seu prosseguimento (§ 4.º do artigo 57.º do Regulamento deste Tribunal).

Nestas circunstâncias, não tem que ser apreciado o requerimento do recorrente, apresentado em 15 de Outubro de 1992, onde ele pretendia que fosse autorizada também a demolição do imóvel onde se localiza o CTC, pretensão esta, aliás, diga-se de passagem, sem qualquer fundamento, pois, para além de exceder o âmbito do recurso contencioso de anulação, não vem minimamente tratado no despacho recorrido.

4 — Sustenta ainda o recorrente que se, por hipótese, tivesse de impugnar o acto no seu todo — o que, aliás, não admite —, deveria ser convidado pelo tribunal a proceder à correcção da petição.

Mas também aqui o recorrente não tem razão.

É o que o caso em apreço não pode ser incluído, nem no § 1.º do artigo 838 do Código Administrativo, nem no artigo 40.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

Quanto ao primeiro, porque só se prevê o suprimento das deficiências de forma ou de instrução da petição de recurso, o que não é manifestamente o caso, já que o pedido foi claramente formulado pelo recorrente, como, aliás, o impõe a alínea *e*) do n.º 1 do artigo 36.º

da LPTA, e o que está em discussão é apenas saber se daí resulta ou não interposição ilegal do recurso.

Quanto ao segundo, porque apenas prevê a correcção da petição a convite do tribunal quando houver errada identificação do autor do acto recorrido ou falta ou erro na indicação de identidade e residência dos interessados a quem o provimento do recurso possa directamente prejudicar, o que nada tem a ver com o caso em apreço.

E mesmo que se pudesse considerar aplicável o artigo 477.º do Código de Processo Civil, o certo é que, por um lado, o convite para correcção da petição não é uma obrigação, mas sim uma faculdade do tribunal, e, por outro, pressupõe que se trate de irregularidades ou deficiências que possam comprometer o êxito da acção, quando o que está em causa é uma interposição ilegal do recurso, actuação esta insusceptível de ser corrigida.

5 — Em face do exposto, acordam em rejeitar o recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria em, respectivamente, 15000$ e 8000$.

Lisboa, 4 de Fevereiro de 1993. — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* (relator) — *José Manuel de Moura Pires Machado — José Maria Gonçalves Pereira.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 4 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Função pública. Pessoal dirigente. Direito à carreira. Carreira especial. Acesso à carreira. Progressão na carreira.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O artigo 18.º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, não abrange as carreiras de regime especial que pressupõem uma ordenação e um conteúdo funcional próprios e uma especialização indispensável ao exercício dos respectivos cargos, sendo criadas e disciplinadas por diplomas que estabelecem estatutos específicos.

2 — O direito ao provimento em categoria superior reconhecido pela aludida alínea a) aos funcionários nomeados para cargos dirigentes, apenas em função do tempo de serviço nessa norma definido, não beneficia os funcionários oriundos da carreira de investigação científica do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, se não estiverem preenchidos os requisitos específicos a que está condicionada a progressão na respectiva carreira (artigos 15.º a 18.º do Decreto-Lei n.º 68/88, de 3 de Março).

3 — O direito reconhecido no n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 323/89 não prejudica o direito de os funcionários que exerçam funções dirigentes se candidatarem aos concursos de acesso que ocorrerem na pendência da respectiva comissão de serviço (n.º 6 do mesmo preceito).

Recurso n.º 31 350, em que são recorrente Maria Alzira Antunes dos Santos e recorrido o director do Laboratório Nacional de Engenharia Civil. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Maria Alzira Barata Antunes dos Santos, residente em Lisboa, recorreu contenciosamente do acto de indeferimento tácito pelo director do Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) do seu requerimento de 12 de Julho de 1990.

Por sentença do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de 24 de Abril de 1992 foi negado provimento ao recurso.

Inconformada, recorre a Maria Alzira produzindo alegações, que assim conclui:

1.ª O n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 323/89 estabeleceu a promoção automática como um prémio para os agentes que tiverem exercido cargos dirigentes em comissão de serviço, no intuito de tornar mais aliciante o recrutamento para estes cargos, por via de regra aqueles em que mais se faz notar a concorrência do sector privado.

2.ª Esse prémio ou compensação tem de, por natureza, entender-se indistintamente a todos os funcionários que aceitem a comissão de serviço, independentemente do perfil do lugar de origem ou da forma como nessa carreira se faz o acesso.

3.ª Outra leitura do preceito só pode estribar-se em considerações radicadas numa perspectiva *de jure condendo* e por isso marginais à actividade interpretativa, na qual permanece válida a proibição de distinções que a lei não faz, e que não têm no respectivo texto o menor apoio ou correspondência verbal.

4.ª A tese da entidade recorrida redunda numa interpretação revogatória da lei, e não numa interpretação restritiva, que mesmo assim só teria cabimento se a interpretação literal conduzisse a resultados absurdos, totalmente irrazoáveis ou impossíveis de querer pelo legislador.

5.ª O acto administrativo recorrido supõe por conseguinte uma interpretação da lei que conduz ao desrespeito dela e à disfunção daquele, por violação em concreto dos preceitos dos n.os 2 e 6 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 383/89.

Contra-alegou o LNEC no sentido da confirmação da sentença, sendo da mesma opinião o Ministério Público.

Factos assentes:

a) A recorrente vinha exercendo o cargo de investigadora principal do quadro do LNEC desde Janeiro de 1987;

b) Entre 1 de Julho de 1987 e 30 de Junho de 1990 desempenhou, em comissão de serviço, as funções de directora de Serviços de Hidráulica da Direcção-Geral de Recursos Naturais (DGRN), qualificadas como um cargo dirigente;

c) Finda a aludida comissão de serviço requereu, em 12 de Julho de 1990, a sua promoção à categoria de investigador-coordenador, mediante a criação do respectivo lugar;

d) Sobre este requerimento não foi proferida qualquer decisão expressa.

e) Este recurso deu entrada no TAC em 10 de Outubro de 1991.

O direito:

A controvérsia que se levanta nestes autos prende-se com a aplicação do disposto no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, à situação da recorrente. É investigadora principal do quadro do LNEC e tendo exercido em comissão de serviço durante três anos as funções de directora de Serviços de Hidráulica da DGRN, como isso representa o exercício de um cargo dirigente, entende ter adquirido o direito, finda a comissão de serviço, ao provimento em categoria superior à que possuía à data da nomeação para dirigente e que no caso seria a promoção à categoria de investigador-coordenador, mediante a criação do respectivo lugar.

Outro é o entendimento da entidade recorrida para quem aquele dispositivo legal não deve ser aplicado indiscriminadamente a todos os casos, mas apenas àqueles em que a promoção na carreira se faça pelo mero decurso do tempo, mediante simples concurso documental, o que não é o caso da recorrente, cujo acesso na carreira está condicionado à prestação de provas públicas de concurso.

Vejamos então.

O Decreto-Lei n.º 323/89 veio rever o Estatuto do Pessoal Dirigente da Função Pública, estabelecendo no artigo 18.º o direito à carreira. Assim, no seu n.º 1 estabeleceu que o tempo de serviço prestado em cargos dirigentes conta para todos os efeitos, designadamente para acesso nas carreiras em que cada funcionário se encontrar integrado.

Por seu turno, o seu n.º 2 dispõe que os funcionários nomeados para cargos dirigentes têm direito finda a comissão de serviço:

a) Ao provimento em categoria superior à que possuíam à data da nomeação para dirigente, a atribuir em função do número de anos de exercício continuado nestas funções, agregado ao número de anos de serviço na categoria de origem, agrupados de harmonia com os módulos de promoção na carreira.

b) Ao provimento na categoria de origem, caso não estejam em condições de beneficiar do disposto na alínea anterior.

Acrescenta o seu n.º 4 que serão criados, nos quadros de pessoal dos serviços ou organismos de origem, os lugares necessários para o efeito e o seu n.º 6 diz que este regime não prejudica o direito de os funcionários que exerçam funções dirigentes se candidatarem aos concursos de acesso que ocorrerem na pendência da respectiva comissão de serviço.

Sendo este o regime legal logo que se percebe que não assiste razão à recorrente. Para que ele fosse aplicado, além do fim da comissão era ainda necessário que o provimento em categoria superior se processasse de harmonia com módulos temporais fixados por lei, pelo que desde que a promoção à categoria superior não se efectue por módulos, ou seja, por determinadas unidades de tempo, não será aplicável o artigo 18.º

A recorrente é investigadora principal do LNEC e exerceu cargo dirigente durante três anos. Por força do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 68/88, de 3 de Março, resulta que têm acesso à categoria de investigador-coordenador os investigadores principais com um mínimo de três anos de efectivo serviço na categoria que obtenham aprovação nas provas de concurso a que se refere o seu artigo 18.º

É assim necessário que o investigador principal tenha um mínimo de três anos de efectivo serviço para se poder apresentar às provas de concurso para investigador-coordenador e obtenha aprovação neste concurso.

Portanto, a promoção a investigador-coordenador não se processa apenas de harmonia com módulos de promoção temporal.

Efectivamente, estatui o artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 68/88:

«1 — As provas de acesso à categoria de investigador-coordenador compreendem:

a) Apreciação e discussão do currículo.

b) Apresentação e discussão de um programa de investigação da área científica do candidato, original e de concepção pessoal.

2 — A apreciação e discussão do currículo deve incidir na avaliação do mérito científico e técnico da obra do candidato, nomeadamente da parte posterior à realização das provas previstas no artigo anterior, da sua capacidade para definir vias de desenvolvimento de investigação e para coordenar equipas de investigação.

3 — O programa de investigação a apreciar incluirá uma síntese dos conhecimentos existentes sobre o tema a tratar, uma apresentação crítica de problemas já tratados e dos problemas em aberto, bem como um programa de estudos relativos a alguns desses problemas, e deve explicitar a metodologia proposta, o planeamento dos meios necessários, os objectos a atingir e os benefícios esperados da sua realização.»

Não estando o acesso à categoria de investigador-coordenador dependente apenas do tempo e da classificação de serviço mas também da realização das referidas provas, não tem aplicação ao caso o artigo 18.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 323/89, pelo que o impugnado acto tácito de indeferimento o não violou.

Ao contrário do que a recorrente sustenta, o legislador não pretendeu aplicar automaticamente e imediatamente o artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 323/89 a todas e quaisquer pessoas que se encontram nomeadas em cargos dirigentes. Ao assegurar-lhes o direito à carreira não quis instituir «um prémio» pelo exercício de funções dirigentes.

Subjacente à sua aplicação está a verificação do caso concreto de cada dirigente. No caso subjacente há que atentar que a progressão na carreira de investigação científica não se faz apenas em função do tempo de permanência na categoria inferior e mediante concurso meramente documental, mas por via de concurso implicando a realização de provas, tanto nas categorias inferiores como nas superiores e por isso também pelo acesso à categoria de investigador-coordenador.

Em consonância com a interpretação feita do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 323/89 está o parecer n.º 61/91 da Procuradoria-Geral da República, de 14 de Maio de 1992, in *Diário da República,* 2.ª série, de 26 de Novembro de 1992, onde se concluiu que o n.º 2, alínea *a*), deste preceito, não abrange as carreiras de regime especial que pressupõem uma ordenação e um conteúdo funcional próprios e uma especialização indispensável ao exercício dos respectivos cargos, sendo criadas e disciplinadas por diplomas que estabelecem estatutos específicos.

O direito ao provimento em categoria superior reconhecido por aquela alínea *a*) aos funcionários nomeados para cargos dirigentes, apenas em função do tempo de serviço nessa norma definido, não beneficia os funcionários oriundos da carreira de investigação cien-

tífica do LNEC, se não estiverem preenchidos os requisitos específicos a que está condicionada a progressão na respectiva carreira (artigos 15.º e 18.º do Decreto-Lei n.º 68/88, de 3 de Março).

Por ser assim é que o n.º 6 do artigo 18.º acrescenta que o regime estatuído não prejudica o direito de os funcionários que exerçam funções dirigentes de se candidatarem aos concursos de acesso que ocorrerem na pendência da respectiva comissão de serviço.

Seria pouco razoável e até geradora de situações de desigualdade, de certeza não desejadas pelo legislador uma interpretação extensiva por força da qual aquele preceito seria indistintamente aplicável a toda a pessoa de qualquer carreira, mesmo que a exercer funções em áreas completamente diferentes das que correspondem a essa carreira e cujo acesso esteja condicionado à prestação de provas públicas de concurso, como é o caso da carreira de investigação a que pertence a recorrente (artigos 9.º e 18.º do Decreto-Lei n.º 68/88).

Improcedem as conclusões das alegações.

Nestes termos e tudo considerando, nega-se provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, com taxa de justiça de 20 000$ e procuradoria de 10 000$.

Lisboa, 4 de Fevereiro de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *José Maria Gonçalves Pereira* — *António José Ribeiro da Cunha.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 4 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Agravo de suspensão. Demolição de obra não licenciada. Prejuízo de difícil reparação.

Doutrina que dimana da decisão:

Os danos resultantes da impossibilidade de utilização de construções clandestinas para passar as férias e fins de semana não configuram prejuízos de difícil reparação, para os fins da alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Recurso n.º 31 598, em que são recorrentes Arménio da Silva Florindo e outros e recorrida a Câmara Municipal da Murtosa. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Fernandes da Silva.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Arménio da Silva Florindo e outros, devidamente identificados nos autos, vieram pelo presente processo deduzir incidente de suspensão de eficácia da deliberação de 14 de Julho de 1992, da Câmara Municipal da Murtosa (CMM), que ordenou «a demolição de todas as construções e edificações levadas a efeito pela Torreira-Ria — Construção e Venda de Imóveis, L.da, no terreno camarário, sito a norte da Rua da Circunvalação entre o cemitério e o mar, na freguesia da Torreira».

O M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Coimbra decidiu indeferir o pedido, por não se verificarem os requisitos das alíneas *a*) e *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

2 — Inconformados, interpuseram os requerentes recurso para este Supremo Tribunal, no qual formularam as seguintes conclusões:

«1. Os recorrentes, com a imediata execução da deliberação de demolição de todas as construções e edificações, sofrem avultadíssimos prejuízos irreparáveis, ou de difícil reparação;

2. Ficando sem as suas casas, perdem todas as hipóteses de aí gozar férias e fins de semana e obter o justo descanso nos seus tempos livres e no dos seus familiares, facto que será de todo irreparável;

3. Os ora agravantes esperam que lhes seja reconhecido o direito à fruição plena das suas casas, pela anulação da deliberação objecto do pertinente recurso contencioso;

4. No caso de não se conceder a pretendida suspensão de eficácia da deliberação, os recorrentes ficarão sem as suas casas onde passam com as respectivas famílias, todos os seus tempos livres e férias, em consequência de um acto administrativo praticado pela recorrida, em violação dos mais elementares princípios da boa fé e da justiça;

5. A suspensão da execução da deliberação não importa dano algum para a realização do interesse público, pois, a situação já perdura há mais de uma década, pelo que não será uma simples manutenção, até à sentença final, da situação existente, que irá causar quaisquer danos.»

Contra-alegou a Câmara recorrida, formulando as seguintes conclusões:

«*a*) Os prejuízos que os recorrentes, eventualmente, sofrerão com a execução da deliberação de 14 de Julho de 1992, são contabilizáveis;

b) Por outro lado, a não execução desta deliberação acarretará grave lesão para o interesse público, pois, além de constituir um 'escândalo', dada a clandestinidade da construção em causa, é ocasião da perda da autoridade da recorrida, com grave prejuízo para os seus actos de gestão da coisa pública;

c) Pelo que sendo o interesse público altamente lesado, com a não execução imediata da deliberação referida, deve dar-se prevalência ao mesmo.»

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público deu parecer no sentido do não provimento do recurso, porque os recorrentes não lograram demonstrar que da execução da deliberação lhes adviriam prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação, e porque a suspensão seria susceptível de causar a violação do interesse público.

Com o visto do Ex.mo Primeiro-Adjunto, vem o processo à conferência, nos termos do n.º 4 do artigo 78.º da LPTA:

2 — São os seguintes os factos que importam à decisão:

a) Em 16 de Julho de 1981, a CMM celebrou com a Sociedade Torreira-Ria — Construções e Venda de Imóveis, L.da, um contrato promessa de compra e venda de duas parcelas de terreno, na freguesia da Torreira, destinadas à construção de um complexo turístico, de acordo com um anteprojecto da Câmara.

b) Este anteprojecto foi aprovado pela deliberação de 16 de Junho de 1981 da CMM, a qual foi anulada por sentença de 16 de Março de 1990 do TAC de Coimbra, no processo n.º 284/87, por falta dos pa-

receres da Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico e da Direcção-Geral dos Portos.

c) Por sentença de 12 de Maio de 1989, foi julgada válida a resolução do contrato-promessa em *a*) operada pela Câmara, em relação à Sociedade Torreira-Ria — Construção e Venda de Imóveis, L.da

d) Em 14 de Julho de 1992, a CMM deliberou ordenar a demolição de todas as construções e edificações levadas a efeito pela Torreira-Ria, no terreno camarário, sito a norte da Rua da Circunvalação entre o cemitério e o mar, na freguesia da Torreira.

e) São fundamentos de facto dessa deliberação a resolução do contrato-promessa atrás referido e o facto de essas construções e edificações, não terem projecto aprovado pela Câmara, sendo portanto clandestinas.

f) A deliberação em *d*) foi publicada em 30 de Julho de 1992 e o incidente de suspensão interposto, previamente à interposição do recurso, em 29 de Setembro de 1992.

3.1 — A suspensão de eficácia do acto administrativo contenciosamente impugnado, ou que se pretende vir a impugnar, depende da verificação cumulativa dos requisitos fixados no n.º 1 do artigo 76.º da LPTA;

a) *Um, positivo,* ou seja, que a execução do acto causa provavelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente, ou para os interesses que este defende, ou venha a defender no recurso;

b) *Dois, negativos,* ou seja, que a suspensão da eficácia do acto considerado, não determine grave lesão do interesse público, e que do processo não resultem fortes indícios de ilegalidade da interposição do recurso.

Constitui jurisprudência pacífica, o dever presumir-se neste incidente de suspensão a legalidade do acto impugnado, a legalidade do acto impugnado, abrangendo nessa presunção a veracidade dos seus pressupostos de facto e de direito (Acórdão de 17 de Dezembro de 1987, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 317, p. 601).

3.2 — Os agravantes invocaram nas conclusões das suas alegações de recurso para este Supremo Tribunal, que a imediata execução da deliberação que ordenou a demolição de todas as construções e edificações, na área indicada, causará avultadíssimos prejuízos irreparáveis e de difícil reparação. Especificando, referem, que a execução do acto os impedirá de usufruir com as respectivas famílias, as casas que destinavam ao justo descanso nos tempos livres e férias.

Sem dúvida, que o justo descanso dos recorrentes e suas famílias é um direito que lhes assiste, mas de grau ou intensidade inferior, por exemplo, ao direito à habitação, consagrado constitucionalmente.

Este, em nada é afectado, no presente caso, uma vez que as casas a demolir são segundas habitações, destinadas a férias e fins de semana.

Estes períodos podem ser passados noutros locais, por outras formas, em condições semelhantes ou não, sem que seja afectado o direito ao descanso e lazer, e sem que os recorrentes tenham que suportar como alegam «graves danos não patrimoniais».

Danos, que aliás não vêm demonstrados, e que apenas se podem presumir, mas que não atingiriam gravidade que merecesse a tutela desta medida de suspensão (neste sentido, v. Acórdão do STA de 17 de Junho de 1986, recurso n.º 23 879).

A provarem-se, sempre seria possível quantificá-los, e fazer a sua compensação através de indemnização obtida em execução de sentença, que viesse a anular a deliberação, que se pretende impugnar.

E de acordo com jurisprudência uniforme deste Supremo Tribunal, não configuram prejuízos de difícil reparação, para os fins da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, aqueles que sejam susceptíveis de avaliação pecuniária (Acórdão do STA de 18 de Novembro de 1986, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 312, p. 1526).

Não se verifica assim o requisito da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

E como a verificação de tais requisitos previstos no n.º 1 do referido preceito, é cumulativo, mostra-se prejudicado o conhecimento dos indicados nas alíneas *b*) e *c*).

4 — Acordam assim em negar provimento ao recurso e manter a decisão recorrida.

Custas pelos recorrentes, fixando-se para cada um a taxa de justiça em 15000$ e a procuradoria 7500$.

Lisboa, 4 de Fevereiro de 1993. — *José João Fernandes da Silva* (relator) — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa — João Rolando Viana Queiroga Chaves.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Recurso n.º 16 726, em que são recorrentes Maria Eugénia Pinto Marques Abreu e outros e recorrido o Secretário de Estado dos Transportes Exteriores. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gouveia e Melo.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Luís Filipe Iglésias Ribeiro da Fonseca, Vasco Nuno de Sequeira Ribeiro, António Martins Piloto e Francisco Pereira Norberto, os dois primeiros e este último, ao tempo da interposição dos recursos (6 de Outubro de 1981), adjuntos de exploração principal do quadro da Administração-Geral do Porto de Lisboa (AGPL), vieram separadamente impugnar, com base em vício de violação de lei, o despacho do Secretário de Estado dos Transportes Exteriores, de 30 de Julho de 1981, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 202, de 3 de Setembro de 1991, na parte em que ao aprovar a lista nominativa do pessoal daquela AGPL, nos termos do artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 247/79, de 25 de Julho, os integrou nas categorias de adjunto de exploração principal.

Apensados ao recurso do primeiro recorrente os dos restantes (Acórdão de 29 de Abril de 1992), veio aquele primeiro a falecer, motivo por que a Secção, habilitados que foram os seus herdeiros, julgou *extinta a instância por impossibilidade superveniente de lide* (Acórdão de 17 de Março de 1987), decisão esta depois confirmada pelo pleno da mesma Secção (Acórdão de 26 de Abril de 1988) em recurso por aqueles suscitado.

Respondeu entretanto a autoridade recorrida aos recursos que prosseguiram seus termos, alegando a final os recorrentes da seguinte forma, consoante resulta das respectivas conclusões:

Recorrente Ramiro Pereira Norberto (recurso n.º 16 729):

«*a*) Atentas as funções efectivamente exercidas, e confirmadas pelo seu superior hierárquico, assiste-lhe o direito à integração na categoria de técnico de exploração, letra E;

b) Não o tendo integrado nesta o despacho recorrido enferma de violação de lei, por ofensa aos artigos 82.º, n.º 1, alínea *c*), do Decreto-Lei n.º 247/79, de 25 de Julho, e 2.º, alínea *c*), do Despacho Normativo n.º 136/80, de 19 de Abril;

c) O despacho recorrido está inquinado de *vício de forma,* conhecido após a interposição do recurso, por falta de fundamentação, quer,

d) Porque remete para documentos que não concretiza nem individualiza, quer,

e) Porque a tais documentos o recorrente não teve acesso, quer,

f) Ainda, quer incongruência;

g) O despacho recorrido está eivada de *violação de lei,* por erro nos pressupostos de direito, pois como resulta dos artigos 82.º, n.º 1, alínea *c*), e 87.º, em leitura conjugada, do Decreto-Lei n.º 247/79, de 25 de Julho, e do artigo 2.º, alínea *c*), do Despacho Normativo n.º 135/80, de 19 de Abril (integrativo do primeiro dos citados preceitos) não lhe era exigível, para *primeiro provimento* como técnico de exploração, letra E, a posse de licenciatura. E,

h) A tanto não se opõe o artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 180/80, de 3 de Junho, conforme interpretado pelo Despacho Normativo n.º 370/80, de 6 de Dezembro, bem como,

i) Também se não opõe o seu artigo 14.º, face ao disposto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 150/81, de 4 de Junho,

j) A entidade recorrida não pode, na sua resposta, alterar a fundamentação do acto recorrido, como fez.»

Recorrentes Vasco Nuno de Sequeira Ribeiro e António Martins Piloto (recursos n.os 16 727 e 16 726):

«1. Os recorrentes desempenhavam, à data que releva para efeitos de aplicação do Decreto-Lei n.º 247/79, de 25 de Julho, com carácter de continuidade e predominância funções próprias da carreira de técnicos de exploração;

2. Assim, ao não os mandar transitar para esta carreira o acto impugnado padece do vício de violação de lei, por erro acerca do pressuposto de direito (erro na interpretação e aplicação da lei): artigos 82.º, n.º 1, alínea *c*), do Decreto-Lei n.º 247/79, de 25 de Julho, e 2.º, alínea *c*), do Despacho Normativo n.º 163/80, de 19 de Abril (sendo que a exigência de licenciatura não se coloca em sede de primeiro provimento);

3. O acto impugnado, que culmina o processo administrativo gracioso, decidiu definitivamente de reclamação dos recorrentes, em contrário de pretensões suas, e afecta-lhe direitos e interesses legalmente protegidos — pelo que se impunha a sua expressa, ainda que sucinta, fundamentação de facto e de direito;

4. Não mostrando os autos, como assinalado, tal fundamentação padece *de vício de forma,* por ofensa ao artigo 1.º, n.os 1, alíneas *a*), *c*) e *d*), primeira parte, 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.»

Todos os recorrentes rematam pedindo a esta Secção que, pelos vícios apontados, se anule o acto impugnado.

Junta depois aos autos cópia da lista nominativa homologada pelo acto impugnado, bem como do ofício que a remeteu ao gabinete da autoridade recorrida para efeito de homologação (v. fls. 140 e segs.), vieram os recorrentes alegar complementarmente, formulando as seguintes conclusões:

«1. O acto impugnado não revela, nem directa nem por expressa e inequívoca referência para documento do processo administrativo gracioso, os motivos de facto justificativos da subsunção dos recorrentes nas molduras legais utilizadas;

2. Assim, padece de *vício de forma,* por ofensa ao artigo 1.º, n.os 1, 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.»

E pedem ainda na mesma sede que, também por esse motivo, o acto impugnado seja anulado.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público, no seu parecer de fls. 153 v.º 154, sustenta o entendimento segundo o qual o recurso deverá ser provido e isto porque vindo demonstrado nas comunicações de serviço n.os 971/PSP/E, de 2 de Julho de 1981, e 198/ET, de 20 de Abril de 1981, juntos, respectivamente, a fls. 11 e 19 do instrutor, que os ora recorrentes desempenhavam desde antes de 1 de Maio de 1979 funções de chefia e subchefia próprias e específicas de técnicos de exploração, deveriam ter sido integrados na carreira de técnicos de exploração (e não, como foram, na de adjuntos de exploração), por força do disposto no artigo 82.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 247/79, de 25 de Julho, conjugado com o preceituado na alínea *c*) do artigo 2.º do Despacho Normativo n.º 136/80, de 19 de Abril de 1980, preceitos estes que, na opinião do mesmo ilustre magistrado, se mostrariam assim violados.

Colhidos os vistos e redistribuído que foi o processo ao presente relator (13 de Janeiro de 1993), cumpre decidir, tendo em atenção a matéria de facto assim sumariada:

Publicado o Decreto-Lei n.º 247/79, de 25 de Julho, que definiu o estatuto laboral do pessoal das administrações e juntas portuárias e, entre o daquelas primeiras, o da AGPL, face ao novo quadro de pessoal deste organismo, que veio a ser aprovado pela Portaria n.º 311-E/80, de 30 de Maio, iniciou-se no âmbito daquele o procedimento administrativo com vista ao 1.º provimento do respectivo pessoal nesse novo quadro, ao abrigo do artigo 82.º daquele Decreto-Lei n.º 247/79.

Aí, os ora recorrentes começaram por surgir nos mapas de integração organizados na AGPL, a que se referia a *Ordem de Serviço (OS)* n.º 74, série A, de 6 de Junho de 1980, como integrados na carreira de adjuntos de exploração do Decreto-Lei n.º 247/79, do que eles reclamaram para o presidente do conselho de administração da AGPL, porque possuindo eles, o Vasco Ribeiro e o Ramiro Norberto, como possuíam, a categoria de adjuntos de exploração principal, e o António Piloto a categoria de adjunto de exploração de 1.ª classe, pretendiam dever ser antes integrados na carreira de *técnicos* de exploração daquele Decreto-Lei n.º 247/79 e não na de *adjuntos de exploração.*

Foi então elaborada a informação n.º 198/ET/Et, de 20 de Abril de 1981, pelo substituto do director dos serviços de exploração da ADGPL, que aqui se dá por reproduzida (v. fls. 39 e 40 dos autos), na qual, depois de se afirmar que «esta Direcção de Serviços considera que tanto as funções de chefe entreposto como as de subchefe, pela sua especificidade e complexidade, de que existem descrições e análises

suficientemente significativas na Direcção dos Serviços de Pessoal, são próprias de técnico de exploração», pelo que ao adjunto de exploração Ramiro Norberto, entre outros, «se devia aplicar o disposto na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 247/79», ponderava quanto aos restantes recorrentes, o seguinte.

Recorrente Vasco Ribeiro:

«O adjunto de exploração principal Vasco Nuno de Sequeira Ribeiro, tem desempenhado desde 20 de Fevereiro de 1978 as funções que na prática correspondem à chefia dos cais e terraplenos livres, que já constituiu um serviço com expressão orgânica, superintendendo, portanto, na fiscalização dos serviços externos inerentes. O desempenho destas funções implica uma assessoria efectiva à chefia da Divisão de Exploração Terrestre e mesmo da Direcção dos Serviços de Exploração, de tal forma que em diversas oportunidades este funcionário tem sido solicitado para a execução de tarefas, pareceres e estudos de conteúdo marcadamente técnico, próprias de técnico de exploração».

Recorrente António Piloto:

«O adjunto de exploração de 1.ª classe, Sr. António Martins Piloto desempenha as funções de um serviço portuário de carácter genérico, que abarca o controlo documental da movimentação de mercadorias em toda a área de jurisdição portuária, isto é, entrepostos, cais livres e terminal de contentores de Santa Apolónia, na área terrestre, e ainda as operações efectuadas ao largo. Acresce a este conjunto de tarefas as que decorrem da legalização de títulos de propriedade que, antes de serem transferidas para a AGPL, eram supervisionadas na Alfândega de Lisboa por funcionários técnicos aduaneiros licenciados em ciências económicas e financeiras, tal como os chefes de entreposto, que passaram a técnicos de exploração, como já referi.

Tal como no caso anterior é este funcionário solicitado com frequência, para prestar pareceres e informações de conteúdo marcadamente técnico, próprias de técnico de exploração.»

E na mesma informação, rematava-se do seguinte modo:

«Entende-se de toda a justiça e adequado aos superiores interesses do serviço a integração destes cinco funcionários na categoria de técnico de exploração, correspondente às funções por ele desempenhadas.»

A informação acabada de transcrever foi depois anexada a uma outra (n.º 645/PsP/G), de 6 de Maio de 1981 — fls. 36 e 37 dos autos —, onde, com base na circunstância de para a carreira de *técnico de exploração* ser exigido a posse de *licenciatura,* o que seria factor impeditivo de integração, nos termos do Decreto-Lei n.º 180/80, de 3 de Junho, se opinava no sentido do indeferimento das reclamações dos ora recorrentes quanto ao seu projectado 1.º provimento.

Sobre esta última informação o presidente do conselho de administração da AGPL exarou em 18 de Maio de 1981 o despacho de «concordo».

Mas os recorrentes voltaram, depois, novamente, a reclamar em idêntico sentido ao primeiro (com excepção do recorrente Ramiro Norberto).

Tais reclamações mereceram então a informação n.º 975/PSP/G, de 2 de Julho de 1981 (fls. 30 e 31 dos autos), na qual, depois de se afirmar que todo o processo de integração ter sido conduzido no sentido de a falta de habilitações não ser impeditiva da mesma, de acordo com o artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 247/79, norma cuja vigência após publicação do Decreto-Lei n.º 180/80, de 3 de Junho, não suscita problemas face ao disposto no Decreto-Lei n.º 150/81, de 4 de Junho, pondera-se, na parte que nos interessa, que «de acordo com a comunicação n.º 198/ET/Et, de 20 de Abril de 1981, os funcionários cujos requerimentos estão anteriormente referidos (e que eram, como se disse, os dos recorrentes Vasco Ribeiro e António Piloto) exercem funções de técnicos de exploração», concluindo depois os signatários da mesma informação que não viam, dentro do condicionalismo estabelecido, que «subsistam motivos para indeferir os requerimentos».

Submetido o assunto à consideração do presidente do conselho de administração da AGPL, proferiu este o seu despacho de 21 de Outubro de 1981 (v. fls. 28 e 29 dos autos), indeferindo as reclamações acima referidas.

Para assim decidir, começou por reconhecer não haver obstáculo à integração dos dos interessados na categoria de técnicos de exploração do ponto de vista das habilitações literárias, publicado que foi o Decreto-Lei n.º 150/81, de 4 de Junho.

Mas o aludido despacho ponderou logo a seguir:

«Subsiste porém a questão de as funções desempenhadas pelos requerentes em 1 de Maio de 1979, funções que continuaram a *desempenhar com predominância e continuidade após tal data, serem as funções próprias da sua categoria.* Isto muito embora do processo constar informação, designadamente a comunicação n.º 198/ET/Et, de 20 de Abril de 1981, do substituto do director dos serviços de exploração, no sentido de que qualquer dos requerentes desempenhavam funções de técnico de exploração, informação que não considero correcta. Com efeito, os adjuntos de exploração principal Ribeiro da Fonseca (assim como, também, o adjunto de exploração Ramiro Norberto) chefiavam entrepostos em 1 de Maio de 1979 e nessas funções continuaram, de acordo com a *OS* n.º 4-A, de 6 de Janeiro de 1973, que *estabelece que a chefia dos entrepostos compete a adjuntos de exploração.*

Estando tais funcionários a exercer funções que regularmente lhes competiam, não poderiam deixar de ser considerados como o foram, isto é, como adjuntos de exploração. *Era a única solução legal.*

Quanto aos dois outros funcionários requerentes, o adjunto de exploração principal Nuno Ribeiro estava colocado e trabalhava na imediata dependência do chefe da divisão de exploração terrestre desempenhando as funções que, anteriormente, competiam à chefia do serviço de cais e terraplenos livres, desempenhado por um adjunto de exploração. O adjunto de exploração de 1.ª classe Martins Piloto chefiava e continuou a chefiar o serviço de taxa do porto, que nunca foi encarado também confiar a técnico de exploração.

Foram assim ambos, como, não poderia deixar de ser, integrados no novo quadro também como adjuntos de exploração principal. *Era a única solução legal».*

Entretanto, antes do despacho parcialmente acabado de transcrever, o presidente do conselho de administração da AGPL, em 14 de Julho de 1981, remeteu, por si aprovado, ao Ministro dos Transportes e Comunicações, o ofício de fls. 140 e 141, que acompanhava a 4.ª relação nominativa dos funcionários, agentes da AGPL nomeados nos termos, entre outros, dos artigos 2.º e 82.º do Decreto-Lei n.º 247/79, para o quadro respectivo aprovado pela Portaria n.º 311-E/80, de 30 de Maio, lista essa que, homologada por aquele

Ministro através do seu despacho de 30 de Julho de 1981 (v. fl. 17 do vol. I do instrutor), veio depois publicada no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 202, de 3 de Setembro de 11981, nela aparecendo os recorrentes integrados na categoria de *adjuntos de exploração principal.*

Este último despacho, na parte em determina essa integração, é que vem impugnado nos presentes recursos.

Vindo invocados pelos recorrentes, *vício de violação de lei* e *vício de forma,* por falta fundamentação do despacho impugnado, importa começar pela apreciação daquele primeiro, por dela resultar mais estável tutela dos interesses dos recorrentes, os quais estes reclamam ofendidos por aquele despacho.

Segundo os recorrentes, tal despacho, ao integrá-los em lugares de *adjunto de exploração,* quando o deveria ter feito em lugares de *técnicos de exploração,* violou as normas ao abrigo das quais foi efectuado — os artigos 82.º do Decreto-Lei n.º 247/79, de 25 de Julho e 2.º do Decreto-Lei n.º 136/80, de 19 de Abril —, já que destes preceitos resulta que o primeiro provimento do pessoal dos quadros da AGPL, previsto naquele artigo 82.º, se fazia, entre outras situações, para lugares correspondentes às *funções que os agentes desempenhassem* à data em que o dito primeiro provimento produzia os seus efeitos (1 de Maio de 1979).

Ora, alegam ainda os recorrentes, a esse tempo todos eles desempenhavam funções que pelo seu conteúdo se incluíam nas próprias da carreira de técnico de exploração prevista no Decreto-Lei n.º 247/79, e daí que nela devessem ter sido integrados, e não na de grau inferior de *adjunto de exploração* como o foram por virtude do acto impugnado.

Vejamos.

O Decreto-Lei n.º 247/79 veio disciplinar em novos moldes o estatuto do pessoal das administrações portuárias, nomeadamente quanto às respectivas carreiras, estabelecendo em relação ao *pessoal de exploração terrestre* — a única área que nos interessa — as carreiras de *técnico de exploração* (artigo 47.º), de *adjunto de exploração* (artigo 48.º) e a *de agentes de exploração* (artigo 49.º).

E o artigo 3.º do mesmo diploma determinou que o quadro de pessoal de cada organismo portuário — e assim, também, o da AGPL — fosse fixado por portaria, o que veio a ocorrer através da Portaria n.º 311-E/80, de 30 de Maio, quanto a este último organismo.

Perante uma nova estrutura de carreiras e perante um novo quadro a fixar segundo a disciplina para as mesmas estabelecida, o Decreto-Lei n.º 247/79 teve necessidade de prever *regras transitórias* de integração do pessoal que a esse tempo se encontrasse vinculado às administrações portuárias para os novos quadros de pessoal das mesmas e, no caso que nos ocupa, para o quadro aprovado pela citada Portaria n.º 311-E/80.

Essas regras de natureza transitória — pois que se esgotaram uma vez aplicadas — eram as do artigo 82.º daquele Decreto-Lei n.º 247/79 e, entre elas, interessa-nos apenas a do seu n.º 1, alínea *c*), segundo a qual o aludido primeiro provimento também poderia ser feito «para lugar de ingresso na carreira correspondente às funções que o agente actualmente desempenha, sem prejuízo de poder vir a ser integrado na categoria e classe imediatamente superior à de ingresso, se contar mais de seis anos de bom e efectivo serviço no desempenho dessas funções».

Resulta desta regra que o legislador, através dela, deu relevância, em sede de 1.º provimento, às funções reais que os funcionários e agentes das administrações portuárias exercessem, independentemente da categoria em que os mesmos, também a esse tempo, estivessem integrados, certamente pela consideração de haver pessoal naqueles serviços públicos que desempenhavam funções desenquadradas das respectivas categorias, ao que não era estranha a circunstância de o pessoal de longe mais numeroso — o da AGPL — ter, a esse tempo ainda, o seu estatuto definido no Decreto-Lei n.º 36 976, de 20 de Julho de 1948, apenas afeiçoado em certos aspectos, entre outros, pelo Decreto-Lei n.º 475/72, de 25 de Novembro.

Para o pessoal nas aludidas condições — para aquele, recorde-se, que desempenhasse funções próprias de categoria diferente da sua — permitiu a referida alínea *c*) do n.º 1 do artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 247/79, que o mesmo fosse integrado nos novos quadros em categoria correspondente ao conteúdo das funções que na realidade exercesse: a transição operaria, em tal situação, não através da *categoria* mas apenas das *funções exercidas,* pois através destas é que se iria fazer a correspondência com as novas carreiras da estrutura do pessoal.

É semelhante regra surge também no artigo 2.º, alínea *c*), do Despacho Normativo n.º 136/80, despacho este que, ao abrigo do n.º 6 do artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 247/79, explicita, com mais outros que ao caso não interessam, os critérios de aplicação das regras de 1.º provimento fixadas no mesmo artigo 82.º

Da matéria de facto mais acima fixada, resulta que a integração dos ora recorrentes na categoria de *adjuntos de exploração* e não, como pretendiam, na de *técnicos de exploração,* se baseou nas considerações em que se firmou o despacho de 18 de Maio de 1981 do presidente do conselho de administração da AGPL (fl. 36 dos autos), o qual subscreveu o entendimento de então dos serviços, segundo o qual, a posse de licenciatura — que os recorrentes não tinham, como é facto pacífico —, seria requisito indispensável à integração na carreira de técnico de exploração segundo as regras de 1.º provimento do artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 247/79.

Mas tal não é exacto, como aquela própria autoridade, no seu despacho de 11 de Outubro de 1981 (v. fl. 28 dos autos), ou seja, posteriormente ao acto ora impugnado, reconheceu.

É que a referida alínea *c*), do n.º 1 do artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 249/79, dá relevância como se viu para a situação de 1.º provimento, que prevê, às funções exercidas pelo funcionário ou agente, independentemente da respectiva categoria e, assim, também das habilitações literárias do seu titular.

E o posterior Decreto-Lei n.º 180/80, de 30 de Junho — que veio estabelecer novas regras restritivas no domínio das regras de transição no âmbito em geral da função pública — não era aplicável às administrações portuárias, uma vez que o Decreto-Lei n.º 150/79, no seu artigo 2.º, veio manter em vigor o artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 247/79, agora em causa.

Daí que continuasse aplicável a regra da alínea *c*) do n.º 1 desta disposição legal, havendo assim que dar relevância para o 1.º provimento dos ora recorrentes, às *funções* exercidas por estes e não à sua categoria ou à categoria correspondente aos lugares por eles exercidos (daí que seja irrelevante operar com as categorias correspondentes aos lugares, como se veio a fazer no posterior despacho

de 21 de Outubro de 1981 — fl. 28 dos autos — do presidente do conselho de administração da AGPL, pelo que será também irrelevante invocar a OS, série A, n.º 4, de 6 de Janeiro de 1973 — fl. 44 dos autos — onde aquela correspondência, quanto aos lugares de chefe de entrepostos e cais livres, é feita).

Ora, resultando pacífico da matéria de facto dada como apurada, que os ora recorrentes desempenhavam à data de 1 de Maio de 1979 funções próprias das que integravam o conteúdo funcional da carreira de *técnicos de exploração* do Decreto-Lei n.º 247/79 — o próprio despacho de 21 de Outubro de 1981, de fl. 28 dos autos, não põe directamente esse facto em causa, já que o faz da forma oblíqua acima aludida, que é irrelevante —, haveria que fazer o seu provimento naquela categoria por força do artigo 82.º, n.º 1, alínea *c*), do Decreto-Lei n.º 247/79.

Não o fazendo, e provendo os ora recorrentes na carreira de adjunto de exploração, o despacho impugnado, nessa medida, violou aquele artigo 82.º, n.º 1 , alínea *c*), do Decreto-Lei n.º 247/79, o que determina a sua anulabilidade.

Termos em que, dando-se provimento aos recursos, se anula o despacho contenciosamente impugnado.

Sem custas.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *João Vaz Rebordão* — *José da Cruz Rodrigues.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Recurso n.º 22 208, em que são recorrentes Ana Maria Saldanha Mota Teia dos Santos Mendes Gomes e outros e recorrido o Ministro do Mar. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gouveia e Melo.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Ana Maria Saldanha Mota Teia dos Santos Mendes Gomes, Ana Fernanda Veiga Cascalho, Fernando Correia da Costa, Ivone Ferreira Barraca Fernandes Ribeiro, Jaime Eduardo Nascimento de Sousa e Menezes, Manuel José Serpa Lima Dias, Maria Celeste Bastos Marques Nunes e Maria de Lurdes do Rosário Pais, todos melhor identificados nos autos, e Pedro José Soares Ferreira, também identificado na sua petição, vieram impugnar contenciosamente — aqueles primeiros no processo principal (recurso n.º 22 208) e o último em processo entretanto a este apensado (recurso n.º 22 730) — o despacho do Ministro do Mar, de 8 de Junho de 1984, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 155, de 6 de Julho de 1984, que homologou a lista de reclassificação do pessoal da carreira de investigador do quadro do ex-Ministério da Agricultura e Pescas (MAP), afecto ao Instituto Nacional de Investigação das Pescas (INIP), lista essa elaborada nos termos do artigo 28.º do Decreto Regulamentar n.º 78/80, de 15 de Dezembro, alegando, aqueles primeiros recorrentes (recurso

n.º 22 208), vício de forma (falta e obscuridade de fundamentação) e vício de violação de lei, e o último recorrente (recurso n.º 22 730), vício de violação de lei.

Citados no recurso n.º 22 208, os contra-interessados particulares, constantes do requerimento dos recorrentes de fl. 116, vieram daqueles apenas Maria Helena Simões Vilela Cristina, Maria Etelvina da Piedade Assis Mergulhão e Maria Antónia Cartigão de Melo Sampaio, contestar, pugnando pelo improcedimento do recurso, tendo os recorrentes a final, sem que a autoridade recorrida tivesse respondido no recurso ou tomado qualquer outra posição, apresentado as suas alegações, que concluíram assim:

«1. Constitui um acto revogatório implícito da reclassificação anterior e respectivos despachos ministeriais de provimento, referidos nos artigos 2.º e 3.º da petição inicial e, enquanto tal, carece de ser devidamente fundamentado, de facto e de direito, como o prescreve a alínea *f*) do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho;

2. Constituindo revogação de actos constitutivos de direitos, ocorre depois da interposição e na pendência de vários recursos contenciosos, contra aqueles actos, em clara violação do preceituado no artigo 18.º da Lei Orgânica do STA; ou,

3. Constitui a homologação da reclassificação efectuada *ex novo* pelo júri nomeado, dos candidatos ao 1.º provimento dos lugares da carreira de investigação do quadro único do ex-MAP, afecto ao INIP, processada independentemente da anteriormente efectuada, e também deve ser anulada, porque:

A fundamentação de facto e de direito, expressa na acta, é manifestamente insuficiente, ao não dar a conhecer, em relação a cada *curriculum,* o 'itinerário valorativo e cognoscitivo' do júri, acerca de cada um dos elementos sobre que legalmente teria de apreciar;

É completamente omissa quanto ao tratamento e apreciação dos zonas curriculares situadas fora do âmbito das pescas, em relação aos candidatos, oriundos de instituições de investigação, situadas noutras áreas de I-*D*);

É obscura porque organiza e reduz, sem esclarecer a quatro parâmetros os, pelo menos, oito índices de apreciação fixados na lei;

Porque não esclarece a atribuição dos chamados factores de ponderação a cada um dos quatro parâmetros e o seu funcionamento efectivo;

Porque não esclarece a fixação dos limites da escala adoptada, nem os dos escalões, correspondentes a cada categoria;

É incongruente porque subalterniza, inexplicavelmente, e minimiza a relevância do tempo real e global de actividade de investigação científica e desenvolvimento experimental dos candidatos em relação aos demais parâmetros;

Tudo isto em clara violação dos artigos 1.º, n.os 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho e 268.º, n.º 2, da Constituição.»

No recurso n.º 22 730, ora apenso, como se disse, o respectivo recorrente (Pedro José Soares Ferreira), na sua petição de fls. 1 e segs., indicou como contra-interessados os seguintes particulares: Fernando Correia da Costa, Ana Maria Caramelo Castelo Lopes de Castro Tavares, Maria Antónia Cartigão de Melo Sampaio, Maria Etelvina da Piedade Assis Mergulhão, Maria Helena Simões Vilela Cristina, Maria da Graça Reis Cabeçadas Dias de Deus e Ana Maria Alves Ferreira (7).

E na mesma peça processual esclareceu que não pedia a citação — para além dos aí indicados — dos restantes funcionários constantes da lista homologada pelo despacho contenciosamente impugnado, porque estes tinham mantido idêntica classificação à obtida na deliberação do júri de 17 de Março de 1981, publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 75, de 31 de Março de 1981, razão pela qual não seriam prejudicados com a eventual anulação contenciosa do acto impugnado.

Citados os contra-interessados indicados pelo referido recorrente, vieram dois deles (Ana Maria Alves Ferreira e Ana Maria Caramelo Castelo Lopes de Castro Tavares), a fl. 110 do mencionado recurso n.º 22 730, suscitar, além do mais, a questão prévia da ilegitimidade passiva, pois que não fora requerida, nem consequentemente realizada, a citação de *todos* os contra-interessados abrangidos pelo despacho impugnado (para além dos indicados pelo recorrente).

Entretanto, este último, que já apresentara alegações, tinha formulado as conclusões seguintes:

«3.1. A apreciação curricular dos candidatos ao concurso de reclassificação, a que se refere o Despacho Normativo n.º 134/80, publicado no *Diário da República,* 1.ª série, n.º 81, de 18 de Abril de 1980 e o Decreto Regulamentar n.º 78/80, de 15 de Dezembro, foi publicado no *Diário da República,* 2.ª série n.º 75, de 31 de Março de 1983 [fl. 22 do processo instrutor (PI)];

3.2. Essa deliberação de 18 de Fevereiro de 1981 foi sancionada ministerialmente por despachos do Ministro da Agricultura e Pescas publicados no *Diário da República,* 2.ª série, despachos esses de 22 de Maio de 1981;

3.3 Esses despachos, bem como a deliberação referida supra em 4.1, não foram, até à data, objecto de qualquer revogação publicada no *Diário da República* [cf. artigo 268.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP)];

3.4. A deliberação que está tomada a fl. 2 do PI, homologada por despacho ministerial de 8 de Junho de 1984 e publicada no *Diário da República,* 2.ª série, de 6 de Julho de 1984, ao escamotear a existência da deliberação referida supra 4.1, constitui uma duplicação ilegal, já que nada na lei autorizava a constituição de novo júri e de novas deliberações sobre a mesma matéria, sem que aquela deliberação fosse previamente anulada ou revogada (e não foi);

3.5. A deliberação referida em 4.1, além de homologada pelo despacho do secretário-geral do MAP, que a mandou publicar, foi posteriormente reafirmada por despachos do MAP, de 22 de Maio de 1981 (*Diário da República,* 2.ª série, n.ºs 178, de 5 de Agosto de 1981, e 222, de 26 de Setembro de 1981), sendo, em consequência, as pessoas classificadas pelo júri da deliberação de 18 de Fevereiro de 1981, todas elas (incluindo o recorrente), abonadas dos vencimentos (e respectivos retroactivos), relativos às novas categorias da carreira para que foram classificados.

3.6. Sendo constitutiva de direitos a deliberação de 18 de Fevereiro de 1981, bem como os despachos de 22 de Maio de 1981, só podiam ser revogados, com fundamento em ilegalidade e no prazo de um ano;

3.7. O despacho homologatório de 8 de Junho de 1984 (ora recorrido) e a deliberação objecto do mesmo, enfermam assim de violação de lei, já que não se podiam sobrepor à classificação anterior e despachos que a sancionaram, sem uma revogação válida e tempestiva dos mesmos;

3.8. Igualmente ilegais são todos os despachos que viabilizaram a constituição do novo júri (de 17 de Janeiro de 1984 e de 14 de Setembro de 1983 — *Diário da República,* 2.ª série, de 9 de Março de 1984, e 13 de Outubro de 1983), os quais devem ser anulados, o que se solicita pelo presente recurso, já que da sua lacónica fundamentação não se podia inferir que visavam uma eventual revogação, anulação ou substituição da deliberação de 18 de Janeiro de 1981;

3.9. Só com a publicação da deliberação homologada pelo despacho recorrido ficou claro que a nomeação de novo júri visava a alteração da classificação anterior;

3.10. O recorrente, pela nova deliberação de 1 de Junho de 1984, foi despromovido sem que se alcance da fundamentação constante dos actos do novo júri, qual a razão por que foi baixado de categoria enquanto outros concorrentes subiram de categoria em relação à deliberação de 18 de Fevereiro de 1981;

3.11. Ou seja, também, por falta de fundamentação ou obscuridade, contradição e ininteligibilidade dos fundamentos, que,

a) Omitem a análise curricular individual dos candidatos (artigo 28.º do Decreto Regulamentar n.º 78/80, de 15 de Dezembro);

b) Fixam 'parâmetros' sem explicitar como foram individualmente aplicados;

c) Não explicam as pontuações individuais parcelares ou totais dos concorrentes;

d) Omitem que o recorrente tinha mais de nove anos de actividade I e D;

e) Criam uma hierarquização de parâmetros contraditória com a apreciação de uma carreira científica (sobrevalorizando, por exemplo: comissões de carácter social, em relação às de coordenação e gestão científicas);

f) Omitindo as votações realizadas (a deliberação de 1 de Junho de 1984 viola o artigo 1.º, n.ºs 1, 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho);

3.12. O despacho recorrido viola assim: o artigo 18.º, n.º 2, da Lei Orgânica do STA e as citadas disposições do Decreto-Lei n.º 256-A/77 (artigo 1.º, n.ºs 1, 2 e 3) do Despacho Normativo n.º 134/80, de 26 de Março de 1980, publicado no *Diário da República,* 1.ª série, de 18 de Abril de 1984 (n.ºs 1 a 7) e o artigo 28.º do Decreto Regulamentar n.º 78/80, de 15 de Dezembro, pelo que deve ser *anulado;*

3.13. Idênticos vícios afectam os despachos referidos supra em 3.8, que constituem uma série de actos encadeados no tempo, sem os quais não podia ser viabilizada a nova constituição do júri, a nova deliberação e o despacho recorrido;

3.14. Deverá ainda, porque com interesse para o presente recurso, ser declarada a ilegalidade da norma constante do artigo 16.º do Despacho Normativo n.º 134/80, por contrariar a garantia do recurso contencioso constitucionalmente consagrado no artigo 268.º, n.º 3, da CRP.»

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) emitiu o seu parecer de fl. 216 v.º, no qual, louvando-se no parecer n.º 57/86, da PGR, fotocopiado a fl . 181 e segs. dos autos, a cujos fundamentos diz aderir, opina no sentido do provimento do recurso (haverá aqui manifesto lapso, por serem dois e não um apenas os recursos), com base em violação de lei por «erro nos pressupostos».

Redistribuído o processo ao presente relator (4 de Dezembro de 1992), cumpre decidir, tendo em atenção a seguinte matéria de facto.

No *Diário da República,* 2.ª série, n.º 75, de 31 de Março de 1981, foi publicada a acta da deliberação do júri que, nos termos do artigo 28.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 78/80, de 15 de Dezembro, procedeu à *reclassificação* do pessoal da *carreira de investigação científica* do então MAP afecto ao INIP, em vista à sua *integração,* com base na reclassificação assim obtida, no quadro único daquele Ministério, ao abrigo do artigo 28.º, n.º 2, daquele Decreto Regulamentar n.º 78/80 (v. fl. 82 do recurso n.º 22 208, o qual, salvo menção expressa em contrário, será o nomeado na exposição subsequente).

Tal integração teve depois lugar através de *despachos ministeriais* de 22 de Maio de 1981, publicados no *Diário da República,* 2.ª série, n.ºs 178, de 5 de Agosto de 1981 e 222, de 28 de Setembro de 1981, que nomeou definitivamente o pessoal assim reclassificado nos lugares correspondentes do referido Ministério (v. fl. 13 do recurso n.º 16 634 e fl. 27 do instrutor do recurso 22 208).

Inconformados, porém, com tais despachos, dois grupos de funcionários a que os mesmos diziam respeito, por discordarem da reclassificação em que eles se tinham baseado, impugnaram-nos contenciosamente, mas, a autoridade recorrida, com fundamento em pareceres da Auditoria Jurídica respectiva, que apontavam para a sua ilegalidade, revogou-os por despachos de 7 de Outubro de 1981 e de 2 de Dezembro de 1981 (v. fl. 16 do recurso apenso n.º 16 634 e fl. 86 do recurso, também apenso, n.º 22 730).

Tais despachos, porém, nunca foram publicados (v. fl. 120 do recurso n.º 22 208).

Na sequência de proposta do director-geral do INIP, de 6 de Abril de 1983, por despacho conjunto dos Ministros da Educação e do Mar, de 14 de Setembro de 1993, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 236, de 13 de Outubro de 1983 (v. fl. 85 do recurso n.º 22 208), foi nomeado, nos termos do disposto no n.º 9.2 do Decreto Regulamentar n.º 134/80, de 26 de Março, outro júri para o efeito de novamente se *reclassificar* o pessoal investigador *já reclassificado* anteriormente por deliberação de diferente júri (*Diário da República,* 2.ª série, de 31 de Março de 1981, acima referido).

Entretanto, por terem surgido dúvidas no procedimento administrativo assim desenvolvido, foi solicitado parecer à PGR, nos termos no mesmo referidos, tendo aquela instância elaborado o parecer n.º 44/84, de 6 de Dezembro de 1984 (publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 106, de 9 de Maio de 1985 — v. fls. 45 e segs. do recurso n.º 22 208 e no *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 345, p. 90), homologado por despacho do Ministro do Mar de 18 de Janeiro de 1985.

Em tal parecer formularam-se as seguintes conclusões:

«1.ª Devem ser publicados no jornal oficial os despachos ministeriais que revoguem nomeações definitivas de funcionários para lugares do quadro [artigo 2.º, n.º 1, alínea *b*), do Decreto n.º 365/70, de 5 de Agosto];

2.ª Na vigência da redacção primitiva do artigo 122.º da Constituição de 1976, a sanção da inexistência jurídica era também aplicável aos actos administrativos, designadamente do tipo referido na conclusão anterior, relativamente aos quais não se verificasse a necessária publicação oficial;

3.ª Interposto recurso de acto administrativo constitutivo de direitos, a autoridade recorrida pode proceder à revogação do acto impugnado, com fundamento em ilegalidade, no prazo de 30 dias a contar daquela interposição (artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho), não sendo, porém, exigível que a publicação do acto revogatório, quando necessária, ocorra também dentro desse prazo, desde que sobrevenha antes do início da execução do acto;

4.ª Devem ser publicados no *Diário da República,* 2.ª série — e podem ainda sê-lo —, os despachos do Ministro da Agricultura e Pescas de 7 de Outubro e de 2 de Dezembro de 1981, que revogaram os despachos de 22 de Maio de 1981, publicados no *Diário da República,* 2.ª série, n.ºs 178, de 5 de Agosto de 1981, e 222, de 26 de Setembro de 1981, que precederam às nomeações definitivas para diversas categorias da carreira de investigadores do quadro único do então MAP, afectos ao INIP;

5.ª A publicação desses despachos terá como efeito, de acordo com a jurisprudência do STA, a extinção, por falta de objecto, dos dois recursos interpostos dos actos revogados, que pendem nesse Tribunal (ou que ao mesmo devem ser remetidos por força do n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77);

6.ª As dificuldades registadas na realização de nova reunião do júri de apreciação curricular dos candidatos à carreira de investigação do INIP, previsto no Decreto-Lei n.º 134/80, de 26 de Março, publicado no *Diário da República,* 1.ª série, n.º 91, de 18 de Abril de 1980, não permitem dispensar o preenchimento dessa formalidade essencial do processo de primeiro provimento dos referidos investigadores».

No *Diário da República,* 2.ª série, n.º 155, de 6 de Julho de 1984, homologada por despacho do Ministro do Mar, de 8 de Junho de 1984, foi publicada a lista de reclassificação do pessoal de investigação afecto ao INIP resultante da deliberação do júri constituído pelo despacho conjunto dos Ministros da Educação e do Mar, de 14 de Setembro de 1993, acima referido.

Dada esta homologação da lista de reclassificação, a autoridade ora recorrida solicitou novo parecer à PGR, indagando esta instância consultiva sobre a eventual alteração das conclusões do parecer n.º 44/84, mais acima transcritos.

Foi então elaborado novo parecer — parecer n.º 57/86, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 166, de 1987 —, no qual se concluiu do seguinte modo:

«1.ª São juridicamente inexistentes, por falta de publicação no *Diário da República,* atento o então disposto no artigo 122.º da Constituição (redacção originária), os despachos do Ministro da Agricultura e Pescas de 7 de Outubro e de 2 de Dezembro de 1981, que revogaram os despachos de 22 de Maio de 1981 (publicados no *Diário da República,* 1.ª série, n.ºs 178, de 5 de Agosto de 1981, e 222, de 26 de Setembro de 1981), que procederam a nomeações definitivas para diversas categorias da carreira de investigação do quadro único do MAP, afectos ao INIP, uma vez que a Administração, ao proceder à execução daqueles actos revogatórios sem previamente os publicar, manifestou inequivocamente a intenção de não proceder, em tempo útil, a esta publicação legalmente exigida;

2.ª Enquanto não forem eventualmente anulados pelo STA, nos recursos nele pendentes, mantêm-se juridicamente eficazes os aludidos despachos de 22 de Maio de 1981, bem como as classificações operadas, em 18 de Fevereiro de 1981, pelo júri de avaliação curricular, em que aqueles despachos se basearam;

3.ª Sendo juridicamente subsistentes tais classificações e despachos de nomeação, de 1981, são inválidos, por ilegalidade do seu objecto, quer a deliberação de novo júri, de 1 de Junho de 1984, que procedeu a novas classificações dos mesmos candidatos, quer o despacho do Ministro do Mar, de 8 de Junho de 1984, que homologou aquela deliberação, a que corresponde a acta publicada no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 155, de 6 de Julho de 1984;

4.ª A Administração deve aguardar o desfecho dos recursos referidos na conclusão 2.ª para, no caso de improvimento, considerar definitivamente consolidadas as nomeações operadas pelos despachos de 22 de Maio de 1981, e, no caso de provimento, sanar o vício determinativo da anulação.»

Este parecer foi homologado por despacho do Secretário de Estado das Pescas, de 16 de Fevereiro de 1987.

Para efeitos apenas instrutórios foram apensos aos autos os recursos n.os 16 036 e 16 634, que correram seus termos neste Supremo Tribunal, entretanto já findos: naquele primeiro, um grupo de 19 interessados, graduados através da deliberação do júri publicada no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 75, de 31 de Março de 1981, impugnaram tal deliberação, mas viram tal recurso *rejeitado* por Acórdão deste Supremo Tribunal de 8 de Janeiro de 1982 (v. fls. 41 e segs. do citado recurso), já transitado em julgado; no recurso n.º 16 634, um grupo de 8 interessados, nomeados por despachos do Ministro da Agricultura e Pescas, de 22 de Maio de 1981, já acima referidos, impugnaram-nos contenciosamente, mas o recurso veio a ser julgado *deserto* por despacho do respectivo relator, de 17 de Julho de 1985, também já transitado (v. fl. 101 do citado recurso n.º 16 634).

Por Acórdão desta Secção de 7 de Outubro de 1982 (v. fl. 61 do presente recurso n.º 22 208), confirmado pelo Acórdão do pleno de 24 de Fevereiro de 1987 (v. fls. 101 e segs. do mesmo recurso), este já transitado, foi rejeitado o recurso contencioso, interposto pela primeira recorrente do presente recurso n.º 22 208, do acto tácito de indeferimento do recurso hierárquico tendo por objecto a deliberação do júri publicada no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 75, de 31 de Março de 1981, mais acima por mais de uma vez referida.

Neste Supremo Tribunal e sob o n.º 22 763 corre um recurso, interposto pelas ora recorridas particulares no recurso n.º 22 208, onde se impugna o despacho do Secretário de Estado das Pescas, de 11 de Novembro de 1986, recurso este que se encontra suspenso (v. fl. 220 v.º) a aguardar a decisão dos presentes recursos.

Exposta a matéria de facto, vejamos agora de direito, começando, como se impõe, pela apreciação da por aquelas recorridas particulares suscitada questão prévia da ilegitimidade passiva.

Tal ilegitimidade resultaria, como acima se deixou sumariamente referido e aquelas sustentam, da circunstância de no presente recurso (n.º 22 208), onde se impugna o despacho homologatório de 8 de Junho de 1984 da deliberação de júri de 1 de Junho de 1984, não ter sido requerida, nem consequentemente realizada, a citação de todos os interessados constantes da lista a que a mesma deliberação se refere, mas apenas dos que em relação à anterior lista de 1981 (*Diário da República,* 2.ª série, n.º 75, de 31 de Março de 1981), ficaram em pior situação.

Mas improcede semelhante questão prévia.

No aspecto que agora interessa, estão em confronto *duas* listas de classificação: uma de 1981 e outra de 1984, referentes ao mesmo

pessoal de investigação do INIP, mas as duas classificações não coincidem: candidatos há que, na segunda classificação, ficaram pior do que na primeira, enquanto os restantes se mantiveram (ou melhoraram o que, no aspecto em causa, será indiferente).

Mas, se é assim, e se, no presente recurso se impugna a segunda classificação — o respectivo despacho homologatório de 8 de Junho de 1984 —, a triunfar o mesmo e anulando-se este despacho e classificação que homologou, manter-se-á na ordem jurídica a primeira classificação, a de 1981, *nenhum prejuízo* sofrendo assim, por via dessa anulação, os candidatos aos quais *nessa primeira classificação,* lhes fora atribuída *a mesma categoria*.

Passemos agora à análise do mérito do recurso.

Os recorrentes, como se viu, alegam vício de *violação de lei* e *vício de forma* (vício na fundamentação do acto).

O Ex.mo Magistrado do MP, também como já se deixou referido, alega um vício daquele primeiro tipo, consubstanciado em «erro nos pressupostos».

Mas, enquanto aqueles primeiros visionam o vício desse tipo na circunstância de o acto impugnado ter revogado ilegalmente os actos anteriores de provimento consequentes à primeira classificação dos interessados feita em 1981, que seriam constitutivos de direitos, na perspectiva do MP — se bem a estamos a interpretar —, não seria necessário ir tão longe, uma vez que o acto, seja ou não revogatório de outro ou outros anteriores constitutivos de direitos, sempre estaria viciado por erro nos pressupostos e daí a sua anulação, pelo que ficaria prejudicado o conhecimento do vício de violação de lei naquela outra perspectiva.

Ora, se os vícios de violação de lei vêm assim suscitados pelos recorrentes de um lado e pelo MP de outro, impõe-se começar pela apreciação deste último, atento o que acima se acabou de dizer.

Antes, porém, importa fazer um rápido enquadramento legal do regime em que o procedimento legal que levou a prática do acto agora impugnado se orientou.

Tendo o Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho (no presente já revogado — Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho), procedido à revisão das carreiras administrativa e técnica no âmbito da função pública, deixou porém de fora algumas, de regime especial (artigo 24.º), como aconteceu com a carreira de investigação, a qual, dentro da estrutura do então Ministério da Educação e Cultura, recebeu o respectivo estatuto com o Decreto-Lei n.º 415/80, de 27 de Setembro.

Ora, o então MAP, segundo a sua lei orgânica aprovada pelo Decreto-Lei n.º 221/77, de 28 de Maio, tinha um serviço central que era o já por várias vezes referido INIP [artigo 6.º, n.º 1], e foi tendo em atenção o respectivo pessoal de investigação, bem como de outros serviços integrados naquele departamento do Estado, que a Administração, ao abrigo do n.º 3 do artigo 1.º daquele Decreto-Lei n.º 450/80, adaptou o regime deste diploma, àquele pessoal — atenta algumas suas particularidades —, o que veio a fazer através do Decreto Regulamentar n.º 78/80, de 15 de Dezembro, onde definiu o regime das carreiras desse pessoal de investigação.

Como esse regime vinha definido em moldes inovatórios, quer quanto às categorias, quer quanto à progressão nelas, houve a necessidade de estabelecer regras transitórias com vista à integração do dito pessoal já vinculado àquele departamento do Estado nas novas carreiras e

nos correspondentes lugares resultantes da sua já aferida lei orgânica, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 221/77.

Tais regras transitórias estabeleceu-as o artigo 28.º daquele Decreto Regulamentar n.º 78/80, prevendo, para o efeito, uma *reclassificação* do pessoal de investigação, a efectuar através de *avaliação curricular* por júris para o efeito nomeados, devendo o pessoal depois ser integrado nos lugares do quadro de acordo com a reclassificação operada, atenta a tabela prevista nas várias alíneas do n.º 2 daquele mesmo artigo 28.º

Ora, tal *reclassificação,* no que dizia respeito ao INIP, foi efectuada pelo júri respectivo, como resulta da matéria de facto já descrita, através da sua deliberação de 18 de Fevereiro de 1981 e devidamente publicada, surgindo os ora recorrentes nas categorias na mesma mencionadas.

E depois, como também já se viu, todo o pessoal assim reclassificado nas novas categorias foi *provido* nos lugares correspondentes por despachos ministeriais de 22 de Maio de 1981.

Só que tais despachos, e continuamos a seguir a matéria de facto, foram revogados também ministerialmente por despachos de 7 de Outubro e de 2 de Dezembro de 1981, estes contudo não publicados.

E foi na sequência de tal revogação que, nomeado novo júri e tendo procedido este a nova reclassificação, foi esta homologada pelo despacho do Ministro do Mar de 8 de Junho de 1984, que é o acto contenciosamente impugnado nos presentes recursos.

Perante o quadro assim desenhado e os pontos relevantes do procedimento administrativo que nele se desenrolou, a PGR, nos seus aludidos pareceres, de que acima se extractaram as conclusões, opinou pela *inexistência jurídica* dos despachos revogatórios de 7 de Outubro e de 2 de Dezembro de 1981, atenta a sua publicação obrigatória, que não ocorreu, sendo que aquela consequência para os actos administrativos de publicação obrigatória, quando tal não tivesse lugar, decorreria, na tese dos mesmos pareceres, da redacção primitiva do artigo 122.º da Constituição, ao tempo em vigor.

E o parecer n.º 57/86, especificamente quando confrontado com o despacho ora impugnado de 8 de Junho de 1984, considerou o mesmo ilegal, porque sendo *inexistentes juridicamente* os despachos revogatórios de 7 de Outubro e de 2 de Dezembro de 1981, se mantinham de pé, por juridicamente eficazes, a inicial reclassificação (de 1981) e o subsequente provimento do respectivo pessoal feito nessa base.

E o mesmo parecer, no aspecto agora considerado, concluía que o despacho de 8 de Junho de 1984 — ora impugnado — sofreria de ilegalidade quanto ao seu objecto (v. fl. 9061 da respectiva folha oficial onde vem publicado).

O Ex.mo Magistrado do MP junto desta Secção, fazendo seus os fundamentos de tal parecer, bem como o inicial de que o mesmo é complemento, fala porém em ilegalidade por «erro nos pressupostos».

Como quer que seja, porém — e esse problema será deixado para mais tarde —, toda a arguição do vício repousa na *inexistência jurídica* dos despachos de 7 de Outubro e de 2 de Dezembro de 1981, por falta da sua publicação.

E, realmente, se assim for, o despacho ora recorrido será manifestamente *ilegal* porque, qualquer que seja a exacta qualificação do correspondente vício que se vier a fazer, o mesmo reclassifica pessoal

que já estava anteriormente reclassificado e integrado no quadro, o que não é admissível.

Importa pois ver se, como se alega, os aludidos despachos ministeriais de 7 de Outubro de 1981 e de 2 de Dezembro de 1981 são juridicamente inexistentes.

A questão da aplicação da regra do n.º 4 do artigo 122.º da Constituição (redacção primitiva) — que fulminava com a inexistência jurídica a falta de publicidade dos actos normativos previstos no n.º 2 — aos *actos administrativos* quando de *publicação obrigatória,* foi questão que dividiu tanto a doutrina como a jurisprudência deste Supremo Tribunal, quer ao nível da Secção, quer do tribunal pleno.

Em sentido negativo se pronunciou, por exemplo, aquela no seu Acórdão de 21 de Junho de 1979, recurso n.º 11 086 (v., para a indicação de outros arestos no mesmo pendor, a anotação do Acórdão do pleno de 16 de Julho de 1980, no *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 304, pp. 268 e segs.) e, em sentido contrário, os Acórdãos de 27 de Maio de 1982, in *Acórdãos Doutrinais,* n.os 248-249, p. 1105, e de 10 de Janeiro de 1985, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 283, p. 771.

Por sua vez, o pleno da Secção abraçou a tese negativa no seu Acórdão de 7 de Maio de 1980, recurso n.º 10 426 (*Acórdãos Doutrinais,* n.º 231, p. 360, *Revista de Legislação e Jurisprudência,* ano 114.º, p. 122 e apêndice ao *Diário da República* de 8 de Novembro de 1984, p. 121) — que constituirá a explanação mais acabada de tal ponto de vista — e orientou-se em sentido oposto nos Acórdãos de 16 de Julho de 1980, recurso n.º 10 789 (*Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 304, p. 268, *Acórdãos Doutrinais,* n.º 234, p. 745 e *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 114.º, p. 324) e de 21 de Janeiro de 1981 (*Direito Administrativo*, ano 2, n.º 6, p. 33, e de 20 de Julho de 1983, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 267, p. 381).

É esta última, aliás, como se viu, a posição da PGR, não só nos citados pareceres mas ainda noutros nele referidos (ainda que de forma não pacífica, conforme se pode ver dos votos de vencido nos mesmos apostos).

Por que solução optar no caso *sub judice*?

Julgamos preferível a tese *afirmativa,* ou seja, a que entende o artigo 122.º da Constituição (redacção primitiva), nomeadamente o seu n.º 4, como abrangendo na sua previsão os *actos administrativos do Governo*.

Tal posição não só nos parece aquela para que maioritariamente tendia a jurisprudência deste Supremo Tribunal, como ainda a que se reconforta com uma fundamentação jurídica mais cabal.

É claro que não vamos pretender agora reelaborar autonomamente a questão, já que, nesse domínio, todos os argumentos foram expendidos e esgotados em defesa, quer de uma, quer de outra das duas teses em confronto.

Elegendo como paradigma da abordagem do problema o Acórdão do pleno, já mencionado, de 16 de Julho de 1980, diremos com ele que tanto o elemento literal do artigo 122.º, como o seu elemento histórico e até racional de interpretação, parecem apontar no sentido de o preceito ser também aplicável aos actos administrativos do Governo.

E que, no caso, os actos revogatórios de 7 de Outubro e de 2 de Dezembro de 1981 careciam de publicação é irrecusável, uma vez que implicando como implicavam com a *situação dos funcionários* a que diziam respeito estavam sujeitos a publicação na folha oficial, que era já a solução que vinha do Decreto n.º 22 470, de 11 de Abril de 1933, que passou para o Regulamento da Imprensa Nacional, apro-

vado pelo Decreto n.º 40 424, de 7 de Dezembro de 1955, e que se manteve com o Decreto n.º 365/70, de 5 de Agosto, como aliás se demonstrou no citado parecer n.º 44/84 da PGR, para cujas minudências em tal matéria se remete.

Há, pois, que concluir serem juridicamente inexistentes os despachos revogatórios de 7 de Outubro e de 2 de Dezembro de 1981.

Só que a Administração, não obstante ter aceitado esta conclusão — e tal aceitação resultou da homologação ministerial do parecer n.º 44/84 da PGR, pois a esse tempo já não era possível a publicação dos despachos revogatórios, por estar constituído o *novo* júri —, *agiu como se estes despachos tivessem produzido os seus efeitos,* tivessem sido *eficazes,* não interessando nesta sede indagar da razão de semelhante agir administrativo (que teria relevância apenas no plano da eficiência administrativa, que desinteressa em princípio aos tribunais administrativos que, no contencioso de anulação, apenas aferem da legalidade dos actos).

No plano objectivo é essa pelo menos a ilação que se pode extrair da matéria de facto mais acima exposta.

E é nesse plano que se situa a exacta configuração do vício que vem alegado pelo MP, o qual é, como se deixou referido, o do «erro nos pressupostos».

Erro nos pressupostos porque a Administração procurou tirar efeitos dos despachos revogatórios de 7 de Outubro e de 2 de Dezembro de 1981, e que seriam os de fazer regressar o procedimento da reclassificação do pessoal em causa ao *statu quo ante,* à situação anterior à primeira deliberação do júri de 18 de Fevereiro de 1981 (*Diário da República,* 2.ª série, n.º 75, de 31 de Março de 1981).

Mas tais despachos nenhuns efeitos podiam no caso produzir, atenta a sua inexistência jurídica, como se disse.

Significa isto que a primeira deliberação do júri a reclassificar o pessoal (e entre eles os ora recorrentes), bem como os despachos ministeriais de provimento exarados na sua base, se *mantinham na ordem jurídica.*

Aliás, tais despachos ainda se *mantêm* na ordem jurídica, por terem entretanto claudicado, por um ou outro motivo, todos os recursos que os punham em causa no plano contencioso, como acima se viu.

É pois exacta a qualificação que o Ex.mo Magistrado do MP fez do vício que inquina o acto impugnado.

Procedendo ele, prejudicado fica o conhecimento dos restantes vícios que, como vimos, vêm também imputados ao mesmo.

Termos em que, pelo fundamento indicado, se julgam procedentes os recursos, anulando-se o acto impugnado.

Sem custas.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *António Fernando Samagaio.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Recurso n.º 24 992, em que são recorrente Vítor Manuel Ferreira Vaz e recorrido o Secretário de Estado Adjunto da Ministra da Saúde. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Oliveira e Castro.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Vítor Manuel Ferreira Vaz, casado, farmacêutico, proprietário da Farmácia Vítor Manuel, sita na Estrada do Algueirão, 123-A, em Mem Martins, interpôs o presente recurso contencioso visando a anulação do despacho do Sr. Secretário de Estado Adjunto da Ministra da Saúde, de 22 de Dezembro de 1986 (por lapso, o recorrente indica a data de 19 de Dezembro de 1986), publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 13 de Março de 1987, que autorizou a instalação de uma farmácia no Aeroporto de Lisboa, freguesia de Santa Maria dos Olivais, em Lisboa.

Fê-lo com fundamento em vícios de *forma* e de *violação de lei,* de que, em seu entender e conforme alegou, aquele despacho enferma.

A autoridade recorrida respondeu, a sustentar integralmente o acto impugnado, dizendo, em resumo que:

Resulta do processo instrutor que, tendo em consideração necessidades especiais do Aeroporto de Lisboa, foi genericamente autorizada a instalação de uma farmácia naquele local por despacho do membro do Governo competente que, conforme imperativo legal, foi depois publicado no *Diário da República;*

Na sequência do despacho de autorização referido, foi, depois, por despacho do director-geral dos Assuntos Farmacêuticos, autorizado um determinado farmacêutico a instalar farmácia naquele local;

Objecto do presente recurso é o primeiro daqueles despachos;

O acto recorrido é, assim, um acto genérico, praticado nos termos do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 48 547 e do n.º 3, § 1.º, da Portaria n.º 413/73 que prevê, em casos especiais de necessidade de cobertura farmacêutica, mediante cumprimento de formalidades determinadas, a instalação de farmácias de acordo com regras diferentes (se bem que na medida do possível aproximadas) das regras gerais previstas no n.º 1 da referida portaria;

Ao autorizar, nestas condições e em abstracto, a instalação de uma farmácia no Aeroporto de Lisboa, a autoridade recorrida praticou um acto genérico no uso de um poder discricionário;

Por se tratar de um acto genérico, carece o recorrente da necessária legitimidade para o impugnar na medida em que lhe falta um interesse directo, pessoal e legítimo na sua anulação;

Por outro lado, como acto discricionário que também é, só pode ser impugnado com base no vício de desvio de poder que não foi invocado, nem se verifica;

Resulta, pois, do exposto — conclui a autoridade recorrida — que:

1. O recorrente é parte ilegítima;
2. O acto recorrido é um acto genérico;
3. Tal acto foi praticado no uso de poder discricionário;
4. Não foi arguido de desvio de poder;
5. Não se verificam os invocados vícios de forma e de violação de lei.

As mesmas conclusões formulou a recorrida particular, Maria Alice Pereira Canto Silva de Sousa, na sua contestação junta a fls. 40-42, cujos termos aqui se dão como reproduzidos.

Nas suas alegações finais, juntas a fls. 40-42, cujos termos também se dão por reproduzidos, o recorrente formulou as seguintes *conclusões*:

«*A*) O acto recorrido enferma do vício de *falta de fundamentação* ou, pelo menos, de *obscuridade, contradição ou insuficiência de fun-*

damentação, nos termos do artigo 1.º, n.os 1, 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho;

B) O acto recorrido viola o § 2.º do artigo 3.º da Portaria n.º 413/73 (audiência dos organismos sucedâneos dos corporativos) e também do n.º 1, § 1.º, alíneas *A*), *B*) e *C*) da mesma (número de habitantes e nível médio mínimo) e ainda o artigo 50.º do Decreto-Lei n.º 48 547;

C) O acto recorrido viola também o n.º 9, § 1.º, da portaria e o artigo 42.º, n.os 1 e 2, do decreto-lei ao valorar contraditoriamente «as necessidades da saúde pública» e «os interesses especiais da saúde pública» para proibir um posto e autorizar uma farmácia;

D) O despacho recorrido viola, igualmente, o artigo 50.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 48 547 e os n.os 5 e 6 da Portaria n.º 413/73, por ter indeferido uma transferência prioritária sobre instalação de uma nova farmácia sem fundamentação;

E) O despacho recorrido viola, finalmente, o diploma das delegações de competência — Decreto-Lei n.º 48 059, de 23 de Novembro — por dele não constar que foi proferido no uso de poder delegado;

F) O despacho recorrido não é, para o recorrente, um acto genérico mas sim um acto definitivo e executório, nem foi praticado no uso de poder discricionário mas antes no uso de poderes vinculados.»

O Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto emitiu, a fl. 69, o seguinte parecer:

«Afigura-se procedente a excepcionada falta de legitimidade do recorrente. Com efeito, sendo objecto do presente recurso o acto de autorização de uma farmácia, a eventual anulação deste acto não aproveita ao recorrente.

Nesta conformidade, deve o presente recurso ser rejeitado.»

O recorrente, ouvido sobre a questão prévia suscitada pelo Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP), no seu transcrito «parecer final», pronunciou-se, a fls. 70 e 71, sobre ela, em termos que se dão por reproduzidos, concluindo pela sua improcedência.

Colhidos os vistos dos Ex.mos Juízes adjuntos, cumpre decidir.

Com interesse, vem provado que:

a) No *Diário da República,* 2.ª série, n.º 60, de 13 de Março de 1987, foi publicado o seguinte *aviso*:

«Ao abrigo do disposto no § 1.º do n.º 3 da Portaria n.º 413/73, de 9 de Junho, o Secretário de Estado Adjunto da Ministra da Saúde, por despacho de 22 de Dezembro de 1986, autorizou a instalação de uma farmácia no Aeroporto de Lisboa, freguesia de Santa Maria dos Olivais, em Lisboa [fl. 29 do processo instrutor (PI)];

b) Em 10 de Abril de 1984, o ora recorrente requereu a instalação de um posto de medicamentos no mesmo Aeroporto de Lisboa, pretensão esta que lhe foi indeferida por despacho do director-geral de Assuntos Farmacêuticos, de 7 de Junho de 1985, por não satisfazer as disposições do § 1.º do n.º 9 da Portaria n.º 413/73 e do n.º 1 do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 48 547, de 27 de Agosto de 1968 (fls. 55-57 do PI);

c) Em 28 de Fevereiro de 1986, a ora recorrida particular Maria Alice Pereira Canto Silva de Sousa requereu ao director-geral de Assuntos Farmacêuticos autorização para a instalação de uma farmácia na área do Aeroporto de Lisboa (fl. 48 do PI);

d) Sobre tal requerimento e depois de colhida informação e parecer favoráveis da Direcção-Geral de Assuntos Farmacêuticos (DGAF), que aqui se dão por reproduzidos, o respectivo director-geral proferiu, em 13 de Março de 1987, o seguinte despacho:

«Autorizo, por delegação, a instalação de uma farmácia na área do Aeroporto de Lisboa — edifício da ANA —, a ser instalada pela Dr.ª Maria Alice Pereira Canto da Silva de Sousa» (fl. 27 do PI);

e) Em 3 de Janeiro de 1987, o ora recorrente, proprietário da Farmácia Vítor Manuel, situada na Estrada do Algueirão, 123-A, em Algueirão, Mem Martins, requereu ao Sr. Ministro da Saúde a transferência desta sua farmácia para o Aeroporto de Lisboa (fl. 20 do PI);

f) Sobre tal requerimento e depois de colhida informação e parecer desfavoráveis da DGAF, que aqui se dão por reproduzidos, o respectivo director-geral proferiu, em 30 de Abril de 1987, o seguinte despacho: «Indefiro pelas razões expostas e por força do que se propõe no parecer dos Serviços» (fl. 18 do PI).

Exposta a matéria de facto relevante, impõe-se conhecer prioritariamente da questão da *ilegitimidade* do recorrente, suscitada tanto pela autoridade recorrida e pela recorrida particular, como pelo Ex.mo Magistrado do MP, que, a proceder, determinará a rejeição do recurso, nos termos do artigo 57.º, § 4.º, do Regulamento do STA.

No recurso contencioso, a legitimidade activa é reconhecida aos que tiverem interesse directo, pessoal e legítimo na anulação do acto administrativo de que se recorre (artigos 46.º, n.º 1, do Regulamento do STA e 821.º, n.º 2, do Código Administrativo).

Entende-se que o *interesse* é:

Directo, quando o provimento do recurso implique a anulação ou declaração de nulidade ou de inexistência jurídica de acto que constitua obstáculo à satisfação de pretensão anteriormente formulada pelo recorrente (quer essa pretensão seja positiva, quer negativa) ou seja causa imediata de prejuízos infligidos pela Administração;

Pessoal, quando o recorrente alegue esperar uma utilidade concreta para si próprio ou para a sua função, do provimento do recurso;

Legítimo, se a utilidade proveniente do provimento do recurso não for reprovada pela ordem jurídica (cf. Prof. Marcello Caetano, *Manual,* vol. II, pp. 1356 e segs.; Prof. Freitas do Amaral, *Direito Administrativo,* vol. IV, 1988, pp. 168 e segs., e Acórdãos deste STA de 4 de Maio de 1989, de 22 de Fevereiro de 1990 e de 31 de Maio de 1990, in *Acórdãos Doutrinais,* n.os 363, p. 306, 366, p. 699, e 367, p. 854, respectivamente.

Plasmado nos termos referidos na alínea *a*) da matéria de facto, o acto contenciosamente impugnado limitou-se a autorizar a instalação de uma farmácia no Aeroporto de Lisboa.

Assim concebido, no seu contéudo e efeitos, não se vislumbra que, como bem observou o Ex.mo Magistrado do MP, a eventual anulação de tal acto possa aproveitar ao recorrente.

Alega este, é certo, em prol da sua legitimidade, que «o acto recorrido de autorização de abertura de uma farmácia o prejudica, efectivamente, porque [...] tal autorização tinha já, então, destinatário, precisamente a recorrida particular Maria Alice Pereira Canto da Silva de Sousa, em cetrimento da requerida e prioritária transferência da sua farmácia (farmácia Vítor Manuel, situada na Estrada do Algueirão, 123-A, em Algueirão, Mem Martins)» para o mesmo local (Aeroporto de Lisboa) — v. alínea *e*) da matéria de facto. E acrescenta:

«A anulação do acto recorrido aproveita, pois, ao recorrente já que afasta a pretensão (deferida) da recorrida particular e deter-

minará, indirectamente, uma autorização de transferência por parte da autoridade recorrida relativamente a ele.»

Importa, porém, ter presente que a recorrida particular Maria Alice Pereira Canto da Silva de Sousa foi, de facto, autorizada a instalar uma farmácia no Aeroporto de Lisboa, mas, por despacho do director-geral de Assuntos Farmacêuticos, de 13 de Março de 1987, acima transcrito sob a alínea *d*) da matéria de facto, despacho este proferido na sequência e ao abrigo do despacho aqui contenciosamente impugnado.

Assim, o efeito jurídico atribuído pelo recorrente ao despacho impugnado foi produzido, não por este acto, mas, sim, pelo aludido despacho do director-geral de Assuntos Farmacêuticos.

E, tanto assim é, que o recorrente o impugnou, com legitimidade indiscutível e, aliás, com êxito (cf. sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa junta, por fotocópia, a fls. 63 e segs. e acórdão deste STA, junto a fls. 81 e segs.).

No que respeita ao pedido formulado pelo recorrente, em 10 de Abril de 1984, de instalação de um posto de medicamentos no Aeroporto de Lisboa e ao pedido de transferência da sua Farmácia Vítor Manuel para o mesmo local, também formulado pelo recorrente, em 3 de Janeiro de 1987, pedidos estes que vieram a ser indeferidos por despachos do director-geral de Assuntos Farmacêuticos, de 7 de Junho de 1985 e de 30 de Abril de 1987, respectivamente — v. alíneas *b*), *e*) e *f*) da matéria de facto —, o mais que se pode dizer é que tais despachos, constituindo, indubitavelmente, verdadeiros actos administrativos definitivos e executórios e, como tais, recorríveis, podiam, muito bem, ter sido oportunamente impugnados pelo recorrente que para tanto dispunha da necessária e inquestionável legitimidade.

Ao contrário, pois, do que poderia resultar do eventual provimento desses recursos, se tivessem sido interpostos, do eventual provimento do presente recurso não resultará a satisfação de pretensão formulada pelo recorrente, nem, tão pouco, qualquer repercussão, favorável ou desfavorável, na sua esfera jurídica.

Quer dizer:

O recorrente não é titular de qualquer interesse directo e pessoal na interposição do presente recurso.

Carece, pois, de *legitimidade activa,* o que, nos termos do artigo 57.º, § 4.º, do Regulamento do STA, obsta ao prosseguimento do recurso e determina a sua rejeição.

Pelo exposto, acordam em rejeitar o recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 20 000$ e 10 000$.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *José Vicente de Oliveira e Castro* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *António Fernando Samagaio.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Actos administrativos confirmativos.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O acto confirmativo implica a prática de acto administrativo anterior, com as características de definitividade e executoriedade, do qual resulta já definida a situação jurídica da Administração e do administrado.

2 — Nas instruções ou interpretações genéricas fixa-se o seu âmbito na relação da escala hierárquica estabelecida entre o seu autor e o órgão a quem se dirigem, não afectando, de imediato, os direitos dos administrados nem definindo as respectivas situações jurídicas.

Recurso n.º 25 798, em que são recorrente José Reis dos Santos Roxo e recorrida a Ministra da Saúde. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — *a*) José Reis dos Santos Roxo, casado, enfermeiro assistente de Escola de Enfermagem Bissaya Barreto de Coimbra, residente em Carvalhosas, Coimbra, interpôs recurso contencioso para ser anulado o despacho da Ministra da Saúde, proferido em 10 de Dezembro de 1987, que lhe indeferiu o seu requerimento de 9 de Setembro daquele ano, em que solicitava que lhe fosse mantida a retroactividade da nomeação como enfermeiro-assistente a 6 de Março de 1982, em identidade de tratamento com uma sua colega de nome Maria Manuela Montesumo de Carvalho, dando-lhe a possibilidade de se candidatar ao concurso para enfermeiro-professor.

Imputa ao acto recorrido violação frontal do princípio da igualdade de tratamento, de direitos adquiridos, do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/76, por falta de fundamentação, traduzindo ainda uma discriminação para o recorrente.

b) A entidade recorrida, na sua resposta, sustenta a legalidade do despacho recorrido.

c) Nas alegações apresentadas tão-só pelo recorrente, veio este a concluir da seguinte forma:

«1 — O recorrente tem um direito adquirido à posse na categoria de enfermeiro-assistente — grau III da carreira de enfermagem desde 6 de Março de 1982, nos termos do n.º 8 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio;

2 — Tal posse surge após o visto do Tribunal de Contas com data de 3 de Junho de 1986, sendo a respectiva nomeação publicada no *Diário da República,* n.º 140, de 21 de Junho de 1986.

3 — Um despacho da Ministra da Saúde de 10 de Dezembro de 1987, sem qualquer fundamento expresso, retira-lhe aquele direito, fazendo produzir os efeitos da tomada de posse no grau III apenas a 21 de Junho de 1986.

4 — Tal decisão, além de violar um direito adquirido, trata discriminatoriamente o recorrente em relação a uma sua colega nas mesmas condições e que em Novembro de 1986 já tomou posse na categoria do grau III da carreira de enfermagem.

5 — Porque o despacho recorrido viola:

O princípio da igualdade consagrado no artigo 13.º da Constituição da República.

Direitos adquiridos;

O artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/76, porquanto não apresenta qualquer fundamentação;

O artigo 18.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio.»

d) O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP), no seu douto parecer de fls. 48 e segs., levantou a questão prévia da rejeição do presente recurso, por ilegal interposição, já que o despacho recorrido, da Ministra da Saúde, de 16 de Dezembro de 1987, não é um acto administrativo definitivo e executório mas meramente confirmativo do despacho da mesma entidade de 23 de Junho de 1987 e, como tal, irrecorrível, nos termos do n.º 1 do artigo 25.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

Aí se adianta:

«Com efeito, foi este último despacho que definiu a situação jurídica do recorrente, como pode ver-se de fl. 45 do instrutor e da informação sobre que foi aposta, na sequência igualmente da circular n.º 8/87, de 2 de Abril de 1987 (cf. fl. 36), que visavam, um e outra sanar, de uma vez por todas, as irregularidades que, e segundo a entidade recorrida, existiam no processo de provimento de alguns enfermeiros, entre os quais o recorrente.

É a este respeito de notar que o despacho recorrido foi proferido em resposta ao requerimento do recorrente de 9 de Setembro de 1987 (fl. 14 do instrutor) onde este diz ter tomado conhecimento do ofício n.º 6609, de 31 de Agosto de 1987, que, consoante pode ver-se de fl. 16 destes autos de recurso, é muito claro em identificar aquele despacho ministerial de 23 de Junho de 1987 que determinou 'dever ser rectificada a data de produção de efeitos das suas nomeações como enfermeiro-assistente, a qual não poderá ser anterior à da posse na categoria [. . .]'.

Por outro lado, e no mesmo sentido, é portanto a pretensão do recorrente em tal requerimento: ' [. . .] que seja reanalisada a situação [. . .]' [fl. 11 v.º do processo instrutor (PI)] expressão indubitável para a resolução da questão que ora se põe.»

e) O recorrente, no seu requerimento de fls. 57 e 58, pronuncia-se sobre a questão prévia em termos vagos, estranhando que a Sr.ª Ministra da Saúde revogue por despacho situações de nomeação que se verificaram com o cumprimento de todos os trâmites legais e, consequentemente, após diversas fiscalizações de legalidade.

Colhidos os vistos legais, passa a decidir-se:

II — a) *Matéria de facto* que temos por provada:

1 — O director do Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge subscreveu a nomeação provisória do recorrente, em 11 de Junho de 1985, para o lugar de enfermeiro-assistente, grau III, de que tomou posse, depois de visada pelo Tribunal de Contas, em 19 de Julho de 1985 (cf. fl. 10 deste processo).

2 — Em 11 de Setembro de 1985, a comissão de gestão da Escola de Enfermagem de Bissaya Barreto subscreveu a transição do recorrente para o lugar de enfermeiro-assistente, grau III, letra G, de que veio a tomar posse, depois do visto do Tribunal de Contas, em 21 de Junho de 1986. A presente posse surte efeitos a partir de 6 de Março de 1982, nos termos do n.º 8 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio, consoante se deixou expresso no mesmo termo de posse (cf. fl. 12 deste processo).

3 — Pela circular n.º 8/87, do Departamento dos Recursos Humanos do Ministério da Saúde, foi solicitado às escolas de enfermagem que autorizaram transições de enfermeiros-monitores para a categoria de enfermeiros-assistentes e envio dos originais dos despachos que autorizaram tais transições e dos elementos fixados na parte final dessa mesma circular (cf. fls. 36 e 35 do PI).

4 — Foi, de seguida, elaborado o mapa que resumia as situações criadas, constante de fls. 34, 33 e 32 do PI.

5 — Em face de todos os elementos solicitados foi elaborada a informação n.º 26/87-D.R.A/151-2, de 5 de Junho de 1987, na qual se retiraram as seguintes conclusões:

«As comissões de gestão das escolas de enfermagem autorizaram transições de enfermeiro-monitor para enfermeiro-assistente, quando para tal não tinham competência delegada nem existiam disposições legais permissivas.

Foram invocadas disposições legais não aplicáveis aos casos em apreço.

Parte das transições são relativas a enfermeiros que só se habilitaram com um curso de especialização em data posterior à da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 178/85.

Em alguns dos casos verifica-se que decorreu já mais de um ano após a publicação das transições em *Diário da República.*»

6 — Na mesma informação fizeram-se as propostas constantes dos seus n.os 12 e 13, assim concebidas:

«Caso seja entendido que a primeira parte do n.º 6 do artigo 363.º do Código Administrativo é aplicável, deverão ser considerados nulos e de nenhum efeito os actos praticados, visto terem nomeado funcionários sem concurso, quando a lei expressamente o exige (artigo 10.º, n.º 8, do Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio) e, consequentemente, serem os respectivos vistos anulados.

Que seja totalmente relevada a reposição das quantias indevidamente recebidas, nos termos do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 28 de Agosto, caso se concorde com a proposta anterior.

Que nos poucos casos em que as nomeações foram precedidas de concurso, seja apenas rectificada a data de produção de efeitos, que não poderá ser anterior à da posse na categoria de enfermeiro assistente.»

7 — Sobre esta informação recaiu o despacho ministerial de 23 de Junho de 1987 de concordância (cf. fls. 45 e segs. do PI).

8 — Em 31 de Agosto de 1987, foi enviado à Escola de Enfermagem Bissaya Barreto o ofício n.º 6609, informando que, em relação aos processos relativos aos enfermeiros ali identificados, em que se incluía o recorrente, fora determinado, por despacho ministerial de 23 de Junho de 1987, que:

«Deve ser rectificada a data de produção de efeitos das suas nomeações como enfermeiro-assistente, a qual não poderá ser anterior à data da posse na categoria;

Ter sido totalmente relevada a reposição das quantias indevidamente recebidas por aqueles enfermeiros, nos termos do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 28 de Agosto.»

9 — Do conteúdo deste ofício teve conhecimento o recorrente em 2 de Setembro de 1987, como melhor se alcança do documento de fl. 16 destes autos.

10 — Em face do despacho ministerial de 23 de Junho de 1987, de que lhe foi dado conhecimento em 2 de Setembro de 1987, o recorrente subscreveu o requerimento de fls. 14, 13, 12 do PI, datado de 9 de Setembro de 1987, dirigido à Sr.ª Ministra da Saúde, no qual, e com os fundamentos que invoca, solicitava que fosse rea-

nalisada a situação, no sentido de não perder as oportunidades contempladas no Decreto-Lei n.º 178/85, isto é, de continuar a retroagir a sua nomeação como enfermeiro-assistente à data de 6 de Março de 1982, como consta do termo de posse e se relatou no n.º 2 desta matéria de facto.

11 — O Departamento de Recursos Humanos, pronunciando-se sobre o assunto do requerimento — exposição do requerente José Reis dos Santos Roxo — ora recorrente — prestou a informação constante de fls. 47 e 48 do PI onde, repetindo os argumentos expostos na informação n.º 26/87 (v. n.os 5 e segs. desta matéria de facto), se propôs o desatendimento da sua pretensão (cf. fls. 47 e 48 do PI).

12 — Sobre a informação constante do número anterior recaiu o despacho recorrido de «Concordo, pelo que indefiro.»

b) O direito:

Começaremos por decidir a questão prévia levantada pelo Ex.mo Magistrado do MP da irrecorribilidade do acto administrativo proferido cuja anulação se solicita, atenta a sua natureza confirmativa do acto administrativo de 23 de Junho de 1987.

No âmbito do direito administrativo e para efeitos de recurso contencioso, a confirmatividade de um acto administrativo implica a prática de um acto, anteriormente produzido, já por si contenciosamente impugnável, o que vale dizer que o acto confirmado tenha já definido a situação jurídica da Administração e do administrado, ou melhor, o efeito jurídico a que o particular ficava vinculado.

Só perante uma tal situação será possível estar-se em presença dum acto confirmativo, irrecorrível, com base na consideração de que este segundo acto não introduz qualquer modificação na situação jurídica do administrado, não se traduzindo em diversa ou quantitativamente maior ofensa dos seus direitos ou interesses legítimos.

Tal noção implica que os dois actos — confirmativo e confirmado — tenham sido praticados ao abrigo da mesma disciplina jurídica, que o interessado tenha tido conhecimento do acto confirmado e, finalmente, que entre eles haja total correspondência quanto aos efeitos jurídicos, interessados e fundamentos de facto e de direito.

Em tais termos e tendo por base as considerações expostas, haverá que determinar-se, em primeira linha, a verdadeira natureza do acto de 23 de Junho de 1987, que se diz confirmado pelo acto recorrido, e verificar se, na sua expressão, se contém o conteúdo objectivo a estabelecer, com carácter definitivo e executório, a situação jurídica do recorrente quanto à data da posse no cargo de enfermeiro-assistente.

Problema que se reconduz ao campo da sua interpretação, com o apuramento, enfim, do sentido da manifestação da vontade declarada e a qualidade e extensão dos resultados jurídicos produzidos. Pois bem,

A evolução dos antecedentes que culminaram com a prolação de tal despacho encaminham-nos para a admissão de que, perante actuações díspares no preenchimento dos vários cargos de enfermeiros, transições efectuadas, retroacção de datas de posse, resultantes da publicação do Decreto-Lei n.º 178/85, se pretendeu estudar o assunto na sua globalidade a *produzir instruções* aos serviços dependentes daquele ministério (o Ministério da Saúde), de forma a proceder-se uniformemente para todos os casos que implicassem identidade de tratamento.

É o que resulta da circular n.º 8/87, junta a fls. 35 e 36 do PI, do despacho recaído na informação de fl. 40, de toda a informação de fls. 41 a 45, ainda do PI, do despacho nela recaído e agora em análise e, muito especialmente, do teor do ofício n.º 6609, de 31 de Agosto de 1987, dirigido à comissão de gestão da Escola de Enfermagem Bissaya Barreto, constante de fl. 9 deste processo principal, onde se determina *«dever ser rectificada* a data de produção de efeitos» das nomeações, como enfermeiro-assistente, a qual não poderá ser anterior à da posse na categoria.

Tal despacho (de 23 de Junho de 1987) não tem outra natureza que não seja a duma instrução ou de interpretação genérica através da qual se estabeleceu o significado da lei e se determinou que se uniformizasse o seu entendimento, com aplicação a todos os casos concretos que se tenham ou venham a apresentar aos serviços para resolução.

Mas, como instrução que é, fixa-se o seu âmbito na relação da escala hierárquica estabelecida entre o seu autor e o órgão a quem se dirige, não afectando, de imediato, os direitos dos administrados nem definindo as respectivas situações jurídicas.

O carácter concreto que deve ter o acto administrativo virá a fixar-se, tão-só, quando da aplicação da instrução transmitida pois só nessa altura se definem os respectivos efeitos, com a certeza da sua formulação.

Transpondo para o caso sob análise os princípios expostos, convir-se-á que só seria definitivo e executório, relativamente ao recorrente, o acto administrativo dos serviços que executasse as instruções contidas no despacho de 23 de Junho da Sr.ª Ministra da Saúde.

E do processo não resultam elementos no sentido de que tal acto tenha sido produzido.

E não definindo o mencionado despacho de 23 de Junho de 1987 qualquer situação concreta imediata do recorrente, não se poderá falar, relativamente a ele e para efeitos contenciosos, da sua confirmatividade pelo posterior despacho, ora recorrido.

Termos em que improcede a questão prévia suscitada pelo Ex.mo Magistrado do MP.

Mau grado a conclusão tirada, sempre teremos de admitir que o despacho de 10 de Dezembro de 1987, cuja anulação vem solicitada, não apresenta qualquer alteração ao proferido em 23 de Junho daquele ano.

Na verdade, tal despacho foi proferido em resposta ao requerimento de 9 de Setembro de 1987, subscrito pelo recorrente, onde solicitava a reanálise da situação decidida em 28 de Junho, cujo conteúdo afirma conhecer através do ofício n.º 6609, junto a fl. 9. Esse pedido não obteve, pelo despacho recorrido, o provimento desejado, atento o indeferimento da reanálise da decisão tomada e constante das instruções anteriormente dadas.

Termos em que, no seu conteúdo intrínseco, mais não se fez que manter aquelas instruções e, como estas, não afectou nem definiu, só por si e com independência da sua execução concreta pelos serviços, qualquer situação jurídica do recorrente.

A tanto não se oporá o facto da autoridade recorrida não ter feito neste expressa referência àquele, apenas rejeitando o pedido com base na identidade da situação que havia sido objecto da instrução dada.

Nestas condições o despacho recorrido não possui as características de definitividade e de executoriedade, pelo que é insusceptível de recurso, nos termos do n.º 1 do artigo 25.º da LPTA.

Neste termos, acorda-se em rejeitar o presente recurso, por ilegal interposição.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 10 000$ e 5000$00.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *José Acácio Dimas de Lacerda — João Vaz Rebordão.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Fundamentação dos actos administrativos. Vício de forma.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Os actos administrativos de eficácia externa carecem de fundamentação quando afectem direitos ou interesses legalmente protegidos.

2 — Tal motivação pode ser feita por reenvio, mas o texto em que se apoia terá, então, de conter ou reflectir, por qualquer modo, a exposição enunciadora das razões de decisão ou a recondução a parâmetros valorativos que a justifiquem.

Recurso n.º 25 804, em que são recorrente Maria Alice Cabral Lopes da Silva e recorrido o Chefe do Estado-Maior do Exército. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — *a*) Maria Alice Cabral Lopes da Silva, técnica auxiliar dos serviços complementares de diagnóstico e terapêutica do QPCR, a exercer funções no Hospital Militar Principal (HMP), residente na Avenida da República, 66, 3.º esquerdo, em Algés, interpôs recurso contencioso de anulação do despacho do Chefe do Estado-Maior do Exército (CEME), datado de 23 de Março de 1987, que confirmou a classificação de serviço da recorrente, definida por despacho de 17 de Dezembro de 1986, do brigadeiro director do Serviço de Pessoal, negando, dessa forma, provimento ao recurso hierárquico que deste último despacho havia interposto.

b) No presente recurso e nas alegações produzidas veio a recorrente a concluir da forma constante de fls. 36, 36 v.º e 40 v.º, nos seguintes termos:

«1 — Deve o despacho recorrido anular-se, por ineficiência, contradição ou incongruência da fundamentação adoptada, equivalente à falta de fundamentação.

2 — Deve anular-se o despacho com o qual o mesmo concordou.

3 — Deve ser mandado dar conhecimento à recorrente dos elementos em que se baseou a classificação de serviço que lhe foi atribuída em 1984.

O despacho recorrido violou o disposto no artigo 1.º, n.os 1, alínea *c*), e 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.»

c) A entidade recorrida, apesar de notificada para o efeito, não alegou, mas o Ex.mo Magistrado do Ministério Público, no seu douto parecer de fls. 41 e segs., pronunciou-se no sentido de que os pedidos complementares insertos nas conclusões 2.ª e 3.ª são de indeferir, mas merecerá provimento o pedido principal da anulação do acto recorrido, por insuficiência de fundamentação.

II — *a*) Como matéria de facto que o processo principal e o processo instrutor fornecem, temos como provado o seguinte:

1 — Em relação ao ano de 1984, o notador prestou na ficha individual de apreciação da recorrente as pontuações constantes de fl. 20 do processo instrutor. Os itens da «assiduidade» e «capacidade de organização» demonstrados mereceram a pontuação de «2» que, nos termos do artigo 6.º do Decreto Regulamentar n.º 57-A/81, de 22 de Dezembro, traduzem um juízo opinativo de *Regular*.

Referentemente ao item «capacidade de liderança» não foi o mesmo objecto de apreciação e, em consequência, de valoração.

2 — Da graduação final da classificação de serviço, relativa àquele ano de 1984, veio a funcionária a reclamar, nos termos do n.º 1 do artigo 19.º do já citado diploma legal, reclamação essa não atendida nos termos do despacho de 17 de Dezembro de 1986, formalizado nos seguintes termos: «Mantenho a classificação atribuída face ao parecer do HMP».

3 — O parecer do HMP referido no despacho transcrito e em que se lavrou o indeferimento da reclamação, datado de 20 de Novembro de 1986 [fl. 35 do processo instrutor (PI)], é do seguinte teor: «Reitera-se inteiramente a apreciação em tempo elaborada em 1984, e que consta no original cujo fotocópia nos foi presente em 20 de Novembro de 1986, com a apreciação final global de *Bom*».

4 — A interessada veio recorrer hierarquicamente para o CEME que, pelo despacho constante de fl. 7 do PI, veio a manter a classificação de serviço da recorrente, com os seguintes fundamentos e nos termos que se transcrevem, na parte interessante:

«Diga-se desde já que a recorrente não deve ser classificada quanto ao factor 'capacidade de liderança', por virtude do disposto na observação constante do anexo III do Decreto Regulamentar n.º 57-A/81, de 29 Dezembro de 1981, onde expressamente se refere que tal factor só deverá ser considerado para as categorias que antecedam os topos da carreira, o que não é o caso da recorrente.

Considerando suficiente os elementos de apreciação constantes do seu processo individual e nomeadamente a informação de 20 de Março de 1986 (?), do HMP, confirmo a classificação de serviço da recorrente, definida por despacho de 17 de Dezembro de 1986 do brigadeiro director do Serviço de Pessoal.»

b) Sendo estes os factos, vejamos o direito.

Resulta de imposição constitucional que os actos administrativos de eficácia externa carecem de fundamentação quando afectem direitos ou interesses legalmente protegidos (artigo 268.º, n.º 3, da Constituição da República).

Em concretização legal na lei ordinária da determinação fundamental está o artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Essa exigência permitirá a prossecução de dois objectivos essenciais. Por um lado, facultar aos interessados o conhecimento dos fundamentos do acto que motivaram a entidade administrativa a agir como agiu, possibilitando-lhes uma opção consciente entre a aceitação da legalidade do acto e a justificação do recurso contencioso.

Por outro lado, assegurar a observância dos princípios da legalidade, justiça, imparcialidade e proporcionalidade que devem reger toda a actuação dos órgãos administrativos no exercício das suas funções, pela exposição das conclusões de um processo lógico, coerente e sensato, como resultado dum exame sério e imparcial dos factos e das disposições legais a considerar em cada caso.

Essa actividade administrativa deverá, desse modo, permitir aos destinatários a reconstituição do itinerário cognoscivo e valorativo percorrido pela entidade que decide.

E se a fundamentação se faz por reenvio — como, em parte, aconteceu no despacho administrativo ora impugnado —, então o texto em que ele se apoia terá de conter ou reflectir, por qualquer modo, a exposição enunciadora das razões ou motivos da decisão ou a recondução a parâmetros valorativos que a justifiquem.

Sendo estes os princípios, o ponto sob discussão circunscrever-se-á em saber se a decisão recorrida, na parte em que tem como conteúdo essencial o indeferimento do recurso hierárquico apresentado, com base no «parecer» ou «informação» do HMP que, por erro, se indica datada de 20 de Março de 1986 quando se pretendia dizer «de 20 de Novembro de 1986», sofre ou não do vício de forma por falta de fundamentação.

É evidente que aceitando tal decisão os motivos e argumentos invocados na referida «informação», reflectem-se nela os fundamentos desta, nos precisos termos do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

Sendo assim, torna-se claro, tal como o expõe já o Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) no douto parecer proferido no processo, que a informação do HMP, para cuja fundamentação remete o despacho recorrido, se limita a reiterar a apreciação efectuada pelo notador, sem conter qualquer observação crítica e sem ter tomado em consideração quaisquer factos que justificassem a manutenção da anterior classificação recorrida quanto aos factores «assiduidade» e «capacidade de organização».

Essa informação — acima transcrita na matéria de facto — não apresenta, pois, a expressão enunciadora de quaisquer razões ou motivos da proposta que nela é feita e, por consequência, da decisão que veio a ser tomada, com a falta de recondução do decidido a parâmetros valorativos que a pudessem ter justificado.

Nem formal, nem substancialmente se indicam, na informação referenciada, os fundamentos que legitimem a decisão final, deixando-a inacessível à compreensão da destinatária, de forma a possibilitar-lhe o seu controlo ou, como o refere o Ex.mo Magistrado do Ministério Público, «não explicita as razões concretas que determinaram o indeferimento da pretensão da recorrente».

Daí que não se encontre cumprido o dever de fundamentação do acto administrativo recorrido, imposto pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

É evidente que tal vício não decorre do facto da recorrente não ter tido conhecimento dos «elementos cuja apreciação foi considerada suficiente para superiormente ser confirmada a classificação de serviço que lhe foi atribuída», mas antes da falta de elementos substanciais que permitissem a percepção do desenvolvimento do respectivo discurso lógico.

Acresce que não poderá ser considerado, neste recurso de anulação, o pedido de intimação da autoridade recorrida para lhe dar a conhecer a informação do HMP, de 20 de Novembro de 1986. Tal pedido deverá ser feito em processo próprio que os artigos 51.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e 82.º e segs. da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos prevêem e regulam.

Finalmente, não faz parte deste recurso a pretendida anulação do despacho de 17 de Dezembro de 1986, do director do Serviço de Pessoal, a confirmar a classificação de 1984, atribuída à recorrente pelo notador, até porque tal acto administrativo não é definitivo e executório, por passível de impugnação administrativa necessária, nos termos do artigo 19.º, n.º 4, do Decreto Regulamentar n.º 57-A/81.

Por todo o exposto, acorda-se em anular, por vício de forma consubstanciado em insuficiente fundamentação, o despacho recorrido.

Sem custas.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *José Acácio Dimas de Lacerda.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Presunção de legalidade. Ónus da prova quanto aos pressupostos.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A presunção de legalidade dos autores inclui o tocante à veracidade dos respectivos pressupostos.
2 — Assim, cabe a quem alega erro nos pressupostos de facto fazer a respectiva prova.

Recurso n.º 29 168, em que são recorrente António da Silva Júnior e recorridos o Secretário de Estado da Indústria e outro. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Nunes Ferreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

António da Silva Júnior, investigador auxiliar dos quadros do Laboratório Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial (LNETI), veio interpor recurso contencioso directo de anulação do despacho do Secretário de Estado da Indústria, de 26 de Novembro de 1990, que indeferiu o recurso administrativo necessário interposto contra o despacho do vice-presidente do LNETI, de 12 de Junho de 1990,

que homologou a graduação final dos candidatos ao concurso aberto para o preenchimento de duas vagas de investigador-principal para o Departamento Central de Estudos e Análises Industriais do LNETI.

Na respectiva alegação final, o recorrente formulou as seguintes conclusões:

«*a*) O despacho impugnado deve ser desvalorado a partir das informações que o habilitaram, na medida em que este homologa aquelas, como se retira da relação estabelecida entre as mesmas;

b) O recorrente dirigiu-se aos serviços do LNETI — a pedido da funcionária que tinha a seu cargo o processo em causa — em 22 de Janeiro de 1990;

c) Tendo sido nessa data transmitido ao recorrente que o processo de concurso ainda iria ser apreciado pelo júri;

d) Quando se mostra pela acta da reunião em que foi efectuada a graduação dos candidatos e pela data dos pareceres emitidos pelos respectivos vogais a esse propósito, que naquela data já o processo havia sido presente ao júri e devolvido;

e) Com efeito, a reunião do júri teve lugar em 12 Janeiro de 1990, como se mostra de fl. [. . .] dos autos;

f) E em ponto algum do processo instrutor consta qualquer relação identificativa dos elementos integrantes dos processos dos candidatos enviados ao júri do concurso e por este recebidos;

g) Pelo que a única conclusão lógica e válida a retirar é a de que os pareceres emitidos pelos vogais e a deliberação tomada pelo júri, com eles conexa foram emitidos com base em *erro de facto sobre os pressupostos,* na medida em que, necessariamente, se ativeram aos elementos submetidos à sua apreciação;

h) Pelo que o despacho impugnado violou o princípio geral de direito administrativo da verdade material dos pressupostos em que assentou a deliberação do júri, que integra o seu objecto, estando pois eivado do apontado vício de violação de lei.»

Contra-alegaram a autoridade recorrida e o recorrido particular LNETI, sustentando a legalidade do acto impugnado.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido de o recurso não merecer provimento, por falta de prova dos factos em que se fundamenta.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Factos que consideramos provados:

1) Por aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 185, de 13 de Junho de 1986, foi aberto concurso para provimento de duas vagas de investigador principal dos quadros do LNETI, para o Departamento Central de Estudos e Análises Industriais.

2) Concorreram a esse concurso o recorrente e os recorridos particulares Eng. João Sucena Seabra e Barros, Eng.ª Ana Maria Afonso Braga da Cruz Ferrão e Dr.ª Maria Guerra Prazeres.

3) Numa primeira deliberação superiormente homologada, o júri do concurso graduou o ora recorrente em 4.º lugar.

4) Tendo o recorrente interposto recurso contencioso desse acto, por este STA foi proferido Acórdão anulatório do mesmo em 28 de Setembro de 1989, no recurso n.º 24 873.

5) No seguimento de tal acórdão, foi feita pelo júri do concurso nova apreciação e graduação dos candidatos, mantendo a graduação do recorrente, como se vê da acta da reunião de 12 de Janeiro de 1990, junta a fls. 15-16, cujos termos se dão por reproduzidos.

6) Tal acta foi homologada por despacho da mesma data, do vice-presidente do LNETI (fl. 15).

7) O ora recorrente foi notificado de tais classificação e homologação em 3 de Julho de 1990 (fl. 44).

8) E delas interpôs recurso hierárquico para o Sr. Secretário de Estado da Indústria, em 13 de Julho de 1990 (fls. 38 e segs.).

9) Relativamente aos factos descritos no referido recurso hierárquico o ora recorrente apresentou queixa ao presidente do LNETI em 6 de Agosto de 1990, nos termos do requerimento junto a fls. 79-82.

10) E sobre esses factos a directora dos Serviços Administrativos do LNETI elaborou a informação junta a fls. 48-49 e 95-96, cujos termos se dão por reproduzidos.

11) No seguimento da queixa referida em 9 foi organizado o processo de averiguações, que decorreu como se vê de fls. 71 a 118, cujos termos se dão por reproduzidos.

12) Com referência ao recurso hierárquico, foi elaborado o parecer de fls. 7-11, cujos termos se dão por reproduzidos e sobre o qual foi exarado o despacho ora impugnado.

Expostos os factos, há que analisar as questões jurídicas suscitadas.

E, antes de mais, importa referir que o recorrente, tendo na petição inicial do recurso apontado vícios de violação de lei e de forma, na alegação final deixou cair a invocação do vício de forma, como se vê das transcritas conclusões, pelo que só há que conhecer do invocado vício de violação de lei, por erro nos pressupostos de facto.

Fundamentalmente, o que vem alegado pelo recorrente é que o seu processo de concurso teria sido apresentado ao respectivo júri sem que contivesse todos os documentos carreados para tal processo.

Vê-se, porém, da matéria de facto consignada e dos autos, designadamente do processo de averiguações a que o presidente do LNETI mandou proceder, que não existe prova dos factos alegados pelo ora recorrente.

E é sabido que, gozando os actos administrativos da presunção de legalidade, incluindo o tocante à veracidade dos respectivos pressupostos, impendia sobre o recorrente o ónus de demonstrar que ela se não verificava no caso concreto.

Assim e porque o recorrente não logrou tal objectivo, não se vê motivo para anular o acto recorrido.

Pelo exposto se acorda em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 20 000$ e 10 000$.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *Manuel Nunes Ferreira* (relator) — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida — Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Chefe de serviço hospitalar. Concurso de provimento. Avaliação curricular. Fundamentação.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Em concurso de provimento para chefe de serviço hospitalar, ao abrigo do Regulamento, aprovado pela Portaria n.º 231/86, de 21 de Maio, o júri está apenas condicionado, na pontuação a atribuir aos elementos de apreciação curricular, à valorização estabelecida por aquele Regulamento para os grupos enunciados no n.º 48.1, sendo livre de atribuir, nos limites dessa valorização, os pontos que entender convenientes a cada um dos elementos agrupados.

2 — Carece de fundamento o acto classificativo que apenas explicita a apreciação global do currículo, e não expressa às razões das pontuações atribuídas aos vários elementos de apreciação curricular, omitindo os critérios e parâmetros de avaliação adoptados.

Recurso n.º 29 592, em que são recorrente José António Pardete da Costa Ferreira e recorrido o Ministro da Saúde. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Artur Maurício.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

José António Pardete da Costa Ferreira, com os sinais dos autos, recorre do despacho do Ministro da Saúde, de 21 de Março de 1991, adiante melhor identificado, pedindo a sua anulação, com fundamento em vício de violação de lei e de forma.

Na sua resposta, a autoridade recorrida sustentou a legalidade do despacho recorrido.

Citados como contra-interessados Manuel Aleixo Coelho Ratão, João Manuel Risques Correia da Silva Armando Flórido Nogueira Seco e João José Fazenda Giria, nada disseram.

Em alegações, o recorrente conclui nos seguintes termos:

1 — A decisão do júri violou o estipulado na Portaria n.º 231/86, de 21 de Maio, nomeadamente os n.os 48 e seguintes do Regulamento dos Concursos.

2 — O júri não respeitou os prazos fixados nos n.os 45 da secção V e 47 da secção VI do mesmo Regulamento.

3 — O júri violou frontalmente a lei, ao alhear-se da irregularidade «falta de vínculo à função pública» por parte do recorrido.

4 — O júri usou de favorecimento notório para com o candidato recorrido, em detrimento dos restantes — violando o princípio da igualdade de condições e oportunidades que deve presidir a todos os concursos.

5 — A decisão do júri enferma de vício de forma de ordem administrativa — por manifesta falta de fundamentação.

6 — A decisão do júri violou o preceituado nos artigos 124.º e 125.º do Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro.

Não houve contra-alegações.

A Ex.mo Magistrada do Ministério Público emite parecer favorável ao provimento do recurso pela procedência, quer de vício de forma, quer de violação de lei.

Entende, com efeito, aquela magistrada que a classificação atribuída ao recorrente não se mostra fundamentada, pois não se referem os motivos que determinaram as pontuações constantes da acta n.º 5; por outro lado, o acto recorrido teria violado o n.º 48.1, alínea *c*), do Regulamento dos Concursos de Habilitação e Provimento para Chefe de Serviço Hospitalar, pois o legislador pretendeu que fosse atribuída a mesma valoração aos elementos previstos nas alíneas *e*), *f*), *g*) e *h*), contrariamente ao decidido pelo júri.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

Está provado:

A) Por aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 2 de Março de 1990, foi aberto concurso para provimento de uma vaga de chefe de serviço hospitalar de Cirurgia Geral.

B) Ao referido concurso candidataram-se e foram admitidos o recorrente e os recorridos particulares.

C) Na sua classificação de 19 de Julho de 1990, o júri do concurso deliberou que a classificação a atribuir a cada uma das alíneas mencionadas no ponto 48.1 do Regulamento dos Concursos fosse a seguinte: *a*) 0 a 2; *b*) 0 a 2; *c*) 0 a 2; *d*) 0 a 2; *e*) 0 a 2; *f*) 0 a 2; *g*) 0 a 2; *h*) 0 a 1; *i*) 0 a 1.

D) Na reunião de 19 de Outubro de 1990, o mesmo júri deliberou proceder à avaliação curricular e classificação dos concorrentes utilizando os parâmetros expressos na secção VI da Portaria n.º 231/86, de 21 de Maio, publicada no *Diário da República,* 1.ª série, de 21 de Maio de 1986, atribuindo a seguinte valorização à alínea *c*) do n.º 48.1 da referida secção VI: *e*) 2; *f*) 2; *g*) 1; *h*) 1, por considerar de menos importância para avaliação curricular dos candidatos as alíneas *g*) e *h*) relativamente à alínea *e*) e alínea *f*), que definem melhor o valor e capacidade para o exercício das funções de chefe de serviço.

E) Ficaram exaradas em acta, conforme deliberação tomada pelo júri na reunião referida em *D*), as classificações atribuídas por cada membro do júri a cada candidato, nas alíneas *a*), *b*) e *c*) consignadas no n.º 48.1 da secção VI da Portaria n.º 231/86 e uma avaliação global de cada *curriculum* apresentado.

F) Relativamente à classificação do recorrente foi exarado na mesma acta o seguinte:

Júri	*a*)	*b*)	*c*)	Total
SR	6	4,5	4,5	
ML	6	5	5	
HF	6,5	5	5	
MC	6,5	6	5	
EG	6,5	5,5	5	
Med.	6,3	5,2	4,9	16,4

«Curriculum satisfatoriamente elaborado mas pouco objectivo e com pouco sentido crítico, trabalhador e com grande interesse na organização e gestão do serviço, mostra acidentes de percurso na sua actividade hospitalar com lacunas em chefia de equipa de urgência e em regime de trabalho, grande dispersão em áreas não relacionadas com a Cirurgia Geral.»

G) Em função desta classificação, o recorrente foi graduado em 2.º lugar, conforme lista publicada no *Diário da República,* 2.ª série, de 6 de Dezembro de 1990.

H) O recorrente impugnou o despacho homologatório da referida lista classificativa em recurso dirigido ao Ministro da Saúde, conforme documento junto a fl. 15, que aqui se dá por inteiramente reproduzido.

I) Sobre este recurso foi emitido parecer pela Direcção de Serviços de Contencioso do Ministério da Saúde (fls. 5 e segs.), que aqui se dá também por inteiramente reproduzido e que concluiu no sentido da negação de provimento.

J) Sobre o parecer supra referido foi exarado, em 21 de Março de 1991, pelo Ministro da Saúde, o seguinte despacho, ora recorrido: «Concordo, pelo que indefiro».

Em conformidade com a ordem estabelecida no artigo 57.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos começa por se conhecer o alegado vício de violação do disposto nos n.os 48 e segs. do Regulamento aplicável ao concurso em causa.

Tal violação situa-a o recorrente na deliberação do júri, constante da acta n.º 5, que valoriza diferentemente os elementos de apreciação curricular estabelecidos nas alíneas *e*), *f*), *g*) e *h*) do n.º 48 do aludido Regulamento.

Conforme resulta da matéria de facto supra *C*) e *D*), deliberou o júri valorizar aqueles elementos constantes das alíneas *e*) e *f*) com 2 pontos cada e as alíneas *g*) e *h*) com 1 ponto cada, com fundamento em que os primeiros definiriam melhor o valor e capacidade para o exercício de funções de chefe de serviço.

Procedimento legal? Vejamos.

Regia-se o concurso pelo Regulamento aprovado pela Portaria n.º 231/86, de 21 de Maio.

De acordo com o n.º 48 deste Regulamento, na apreciação curricular que determina a classificação dos concorrentes são «obrigatoriamente considerados e valorizados os seguintes elementos:

a) Avaliação global do concurso;

b) Classificações obtidas em exames, concursos e cursos da carreira médica hospitalar, segundo a sua importância relativa;

c) Exercício com zelo, assiduidade e competências das funções de chefe de serviço e de assistente hospitalar, entrando em linha de conta com o tempo de exercício nas mesmas, nomeadamente chefia de unidades médicas funcionais, orientação de internos de interrato geral ou complementar, participação em equipas de urgência internas e externas, regime de trabalho, etc.;

d) Desempenho de funções ou cargos médicos com reconhecido mérito;

e) Participação na gestão e organização de serviços hospitalares;

f) Valor dos trabalhos publicados ou comunicados, com destaque para a estatística das actividades hospitalares onde se processe a sua carreira;

g) Actividades docentes ou de investigação;

h) Outros títulos de valorização profissional.»

No número seguinte (48.1) estabelece-se a valorização destes elementos, nos seguintes termos:

«Aos elementos previstos nas alíneas anteriores será atribuída a seguinte valorização:

a) Alínea *a*) — 0 a 8 valores;

b) Alíneas *b*), *c*) e *d*) — 0 a 6 valores;

c) Alíneas *e*), *f*), *g*) e *h*) — 0 a 6 valores.»

Numa primeira leitura destes preceitos nada se vê que conforte a tese do recorrente.

Na verdade, as vinculações expressamente impostas ao júri do concurso não comportam a invocada exigência de todos os elementos do grupo *c*) terem a mesma valorização.

De facto, o legislador limitou-se, neste grupo, a estabelecer globalmente uma escala de valoração: 0 a 6 valores.

E começa a robuster-se esta interpretação mais imediata quando se atenta em que o Regulamento não ignorou a possibilidade de valorizar especificamente uma determinada alínea — é o caso da alínea *a*) do n.º 48, a que é expressamente atribuída a valorização de 0 a 8 valores.

A razão de ser do n.º 48.1 é evidente: traduzir a diferente relevância dos elementos curriculares, repartindo-os por três grupos, a cada um dos quais é atribuída uma escala de valorização específica.

Mas dentro de cada grupo já não é imposta qualquer outra limitação — e bem fácil seria fazê-lo com diferente redacção do preceito — pelo que o júri é livre de, no âmbito desse grupo, distribuir o acervo de pontuação global pelos diversos elementos que o compõem, posto que a todos valorize.

Sustenta, porém, a Ex.mo Magistrada do Ministério Público (MP), em apoio da tese do recorrente, que, a ser intenção do legislador permitir, dentro de cada grupo, uma diferente valorização, não faria sentido distinguir entre os grupos das alíneas *b*) e *c*) quando as pontuações máximas e mínimos destes dois grupos são iguais.

Mas não é assim.

Na verdade, se o legislador não distinguisse aqueles grupos — que aliás agrupam número diferente de alíneas — não estaria o júri vinculado ao somatório de pontuação que o Regulamento estabelece para cada um deles.

Concretizando: se o Regulamento apenas dispusesse para alíneas *b*) a *h*) a escala de 0 a 12, poderia o júri valorizar, por exemplo, a alínea *b*) com 6 e as restantes alíneas com 1 cada, não funcionando deste modo o pretendido limite de 6 pontos para as alíneas *b*) a *d*) [grupo *b*)], e dos mesmos 6 pontos para as alíneas *e*) a *h*) [grupo *c*)].

Há assim uma razoável justificação para a distinção feita no Regulamento que de modo algum implica a obrigatoriedade de valorizar igualmente, dentro de cada grupo, as diferentes alíneas que o integram.

Improcede, pois, a alegação deste vício.

Alega, depois, o recorrente que o júri não respeitou os prazos previstos nos n.os 45 da secção V e 47 da secção VI do citado Regulamento.

O júri desrespeitou, de facto, estes prazos, o primeiro relativo a afixação da lista dos candidatos admitidos e o segundo à reunião para apreciação e classificação dos candidatos.

Trata-se, porém, de um procedimento meramente iregular, que não se repercute no acto final classificativo. O incumprimento de uma formalidade meramente burocrática prescrita na lei com o intuito de assegurar a celeridade das operações concursais.

O estabelecimento daqueles prazos, ordenadores ou disciplinares, não visa proteger os concorrentes e o seu respeito ou desrespeito em nada interfere com o sentido da decisão final do concurso.

Improcede, também, pois esta conclusão.

Imputa ainda o recorrente ao acto recorrido o não ter sido averiguada a veracidade da suspeita insinuada pelo recorrente de o candidato classificado em 1.º lugar não ter vínculo à função pública.

Ora, a este propósito importa, antes do mais, evidenciar que, estando em causa a legalidade de um acto classificativo em concurso público, a sua invalidade só poderia verificar-se o referido candidato tivesse sido ilegalmente admitido ao concurso.

A verdade é que, nem no recuros hierárquico que interpôs, nem agora, o recorrente ousa alegar tal ilegalidade, limitando-se a levantar suspeitas sem um mínimo de suporte de facto.

Ao apontar o que entendia serem irregularidades processuais, dizia o recorrente, no recurso hierárquico:

«Aspectos relacionados com a admissibilidade ao concurso do candidato 4, visto não ser claro o seu vínculo à função pública e se tratar de um concurso interno de provimento.»

Dizer isto ou não dizer nada é a mesma coisa, pois impunha-se que o recorrente tomasse uma posição definida sobre a legalidade da admissão ao concurso do referido candidato.

E nem sequer estava impedido de o fazer, pedindo a consulta do processo ou a passagem das necessárias certidões, o que se não vê que tenha feito.

Improcede, assim, o alegado vício.

Diz ainda o recorrente que houve favorecimento notório de um dos candidatos em detrimento dos restantes, com clara preterição de igualdades de condições e oportunidades.

Trata-se de um mero juízo conclusivo sem a mínima alegação factual.

Competindo aos recorrentes expor a razões de facto e de direito que fundamentam o recurso [artigo 37.º, n.º 1, alínea *d*), da LPTA], manifesto é, pois, que o impugnante não cumpriu este ónus, razão por que se não toma conhecimento de tal alegação.

Invoca-se, por último, a falta de fundamentação da deliberação do júri, vício que a Ex.ma Magistrada do MP também aponta a tal deliberação.

Como se deixou referido em *C*) a *F*), o júri atribuiu a cada elemento de apreciação curricular uma determinada escala classificativa a classificação resultou da média das pontuações dada por cada membro do júri aos já referidos grupos (sem discriminação das pontuações parcelares); ao resultado numérico final seguiu-se o que o júri denominou de «avaliação global de cada currículo apresentado» a que correspondeu, no caso do recorrente, o que consta em *F*) supra.

Pode assim dizer-se que relativamente a cada grupo de elementos de apreciação curricular a deliberação do júri limita-se a revelar as pontuações atribuídas por cada um dos seus membros.

Ressalva-se a classificação do elemento previsto na alínea *a*) do n.º 48 do Regulamento do Concurso («avaliação global do currículo») que, para além da pontuação atribuída, merece uma sintética justificação verbal.

Nada, pois, se diz sobre os critérios ou parâmetros adoptados para a classificação de cada um dos outros elementos, ou mesmo de cada um dos grupos em que aqueles se integram.

Deste modo, não pode o recorrente aperceber-se da motivação concreta das pontuações dadas, o que só lhe seria permitido se, para além das pontuações parcelares (que não foram reveladas), lhe fosse dado conhecimento daqueles critérios ou parâmetros.

É certo que na aludida «avaliação global» se mencionam aspectos que podem reportar-se a alguns dos elementos de apreciação constantes das alíneas *b*) a *h*) do n.º 48 do Regulamento do Concurso — é, por exemplo, o caso da referência a «interesse na organização e gestão do serviço» ou a «lacunas em chefia de equipa de urgência».

Mas são legítimas as dúvidas sobre se se trata apenas da motivação da pontuação atribuída à alínea *a*) do n.º 8 do Regulamento ou se se pretende também justificar a pontuação de outras alíneas.

E mesmo assim ficariam sempre por expressar as pontuações parcelares ocultas na pontuação de cada grupo bem como as razões das atribuídas aos elementos que manifestamente não são referenciáveis na «avaliação global».

Em suma, o silêncio sobre os critérios e parâmetros das pontuações dadas aos elementos constantes das alíneas *b*) e *h*) do n.º 48 do Regulamento do Concurso, não permitindo o conhecimento do itinerário cognoscitivo e valorativo da deliberação do júri, inquina o acto recorrido de vício de forma por falta de fundamentação.

Pelo exposto e em conclusão, acordam em conceder provimento ao recurso, anulando o acto recorrido por falta de fundamentação.

Sem custas.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *Artur Maurício* (relator) — *João Vaz Rebordão — Rui Manuel Pinheiro Moreira.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Recurso contencioso (arguição de vícios na petição e na alegação). Matéria de inconstitucionalidade. Processo disciplinar. Guarda Nacional Republicana. Dever de urbanidade.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Só interessa conhecer da inconstitucionalidade de normas legais que sejam pertinentes ao caso, que de forma directa ou indirecta tenham ligação ao caso.

2 — Assim, se a inconstitucionalidade em causa não tem qualquer ligação com uma punição disciplinar e nem sequer foi invocada ao longo do processo disciplinar, relacionando-se só com o cumprimento daquela punição e as consequências dele resultantes, não merece censura a sentença que não conheceu da matéria de inconstitucionalidade.

3 — Não merece censura a mesma sentença que não considerou o vício de forma, derivado da falta de fundamentação, por ter sido apenas arguido pelo interessado nas alegações, sem invocar que só então pôde ter conhecimento dos elementos indispensáveis a tal arguição.

4 — É reprovável, não escapando a um juízo ético-jurídico de cariz disciplinar, o comportamento de um oficial da Guarda Nacional Republicana que recusou a cortesia de um acto de um superior hierárquico, quaisquer que sejam os motivos — ocultos, mesmo — subjacentes a esse acto.

Recurso n.º 30 106, em que são recorrente Luís de Araújo Mamede Fernandes e recorrido o general comandante-geral da Guarda Nacional Republicana. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 2.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Luís de Araújo Mamede Fernandes, com os sinais identificadores dos autos, veio interpor recurso jurisdicional, processado como agravo, da sentença do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, de 18 de Abril de 1991, que negou «provimento ao recurso», ou seja, o recurso contencioso interposto pelo mesmo recorrente «do despacho do general comandante-geral da Guarda Nacional Republicana (GNR), de 30 de Setembro de 1988, que, decidindo o recurso hierárquico interposto pelo recorrente, manteve a pena de cinco dias de prisão disciplinar que lhe fora imposta pelo Chefe de Estado-Maior (CEM) do Comando-Geral (CG) da GNR».

Na base do julgado — e quanto «à questão de fundo e que consiste em saber se o recorrente violou ou não o dever 3.º do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 142/87 — Regulamento de Disciplina Militar (RDM)», talqualmente a questão é enunciada pelo M.mo Juiz *a quo* está a consideração essencial de que «violou o recorrente o dever especial de respeito previsto no artigo 4.º do RDM, aplicável por força do disposto no artigo 63.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 333/83, de 14 de Julho» [e considerou ainda o M.mo Juiz *a quo* que «não há que apreciar essa questão — a questão da 'inconstitucionalidade dos artigos 44.º e 51.º, n.º 1, alínea *a*) do RDM'] uma vez que a mesma respeita a actos posteriores ao despacho recorrido e não a este, não tendo constituído objecto de recurso hierárquico e, consequentemente, deste recurso contencioso»; e ainda que «não é de conhecer do vício de falta de fundamentação arguido só nas alegações finais», quando «devem ser expostos na petição todos os factos e razões de direito que servem de fundamento ao pedido [artigo 36.º, n.º 1, alínea *d*), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos»].

2 — Nas suas alegações, concluiu assim o recorrente:

«I) O acto impugnado não se encontra fundamentado nos termos legais, já que, quanto à matéria de facto, os 'considerandos' nele adoptados são vagos e mais restritos do que os fundamentos do despacho punitivo, que foi objecto de recurso hierárquico.

II) No que respeita à matéria de direito, inexiste em absoluto a referência a qualquer norma legal que preveja e puna o comportamento imputado ao recorrente e sancionado pelo acto recorrido.

III) Essa falta de fundamentação do acto origina, por violação do disposto no artigo 1.º, n.os 1, alínea *a*), 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, conforme ao artigo n.º 268.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa (CRP), vício de forma que é a causa da sua anulação.

IV) Aplicada pelo Ex.mo CEM do CG a pena de cinco dias de prisão disciplinar, o recorrente cumpriu-a imediatamente, por força do disposto no artigo 44.º do RDM (Decreto-Lei n.º 142/77, de 9 de Abril), assim como foi imediatamente transferido para Évora, por força do artigo 52.º, n.º 1, alínea *a*), do mesmo Regulamento.

V) O recorrente recorreu hierarquicamente, ao abrigo do disposto no artigo 27.º, n.º 3, alínea *c*), segunda parte, da CRP, com o qual não se conformam os referidos preceitos dos artigos 44.º e 51.º, n.º 1, alínea *a*), do RDM, que assim são materialmente inconstitucionais.

VI) A punição aplicada carece de fundamento, uma vez que o recorrente cumpriu aquilo a que estava obrigado, pelo Regulamento de Continências e Honras Militares, quanto ao modo de saudar o CEM.

VII) E quem faz o que deve a mais não é obrigado, tanto mais que o recorrente ignorava a eventual institucionalização, pelo Ex.mo CEM, de qualquer cumprimento de carácter não militar como o aperto de mão, complementar da obrigatória continência militar.

VIII) A não exigibilidade de comportamento diverso descaracteriza disciplinarmente a conduta que foi imputada ao recorrente, retirando-lhe qualquer ilícitude.

IX) O recorrente não violou, quer sob a forma de dolo, quer sob a de negligência, qualquer preceito legal do RDM, ou outro, aliás não mencionado no despacho recorrido, pelo que a sua conduta não merecia nem merece qualquer censura.

X) Na sentença recorrida, ao recusar conhecer das suscitadas inconstitucionalidades, bem como ao decidir que não se verifica falta de fundamentação bastante do acto impugnado para a punição disciplinar do recorrente, violou o M.mo Juiz *a quo,* nomeadamente, os preceitos legais referidos nestas conclusões.»

3 — A autoridade recorrida não apresentou alegações.

4 — No seu visto, o Ministério Público (MP) pronunciou-se no sentido de que «deverá denegar-se provimento ao recurso».

Isto porque, e essencialmente, só «nas alegações finais é que o recorrente alude ao vício de falta de fundamentação», tratando-se, assim, «de uma arguição *ex novo* que não tinha de ser apreciada pela sentença recorrida, que, por isso, não enferma, nessa parte, de qualquer erro de julgamento», e, pela mesma razão, «a decisão recorrida não tinha também de tomar conhecimento da invocada inconstitucionalidade dos artigos 44.º e 51.º, n.º 1, alínea *a*), do RDM, que apenas foi suscitada nas alegações finais.»

«Finalmente, mostram-se improcedentes as conclusões VI a IX das alegações do recurso», acrescenta aquele magistrado («O que está em causa é o não cumprimento de uma regra de urbanidade e respeito que é igualmente aplicável na instituição militar, como se depreende da parte final do n.º 3 do artigo 4.º do RDM, e que, nas circunstâncias em que ocorreu, justificava a medida punitiva»).

5 — Por Acórdão desta Secção de 19 de Maio de 1992, a fl. 110, foram solicitados esclarecimentos sobre:

«*a*) Se a pena disciplinar em causa foi efectivamente cumprida;

b) Se foi considerada e aplicada ou virá a sê-lo a dita amnistia prevista na Lei n.º 23/91» (de 4 de Julho).

6 — Responderam à solicitação o recorrente e a autoridade recorrida, esclarecendo, no essencial, que a pena disciplinar foi efectivamente cumprida, e aditando aquela autoridade que a «amnistia decretada pela Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, não foi considerada nem registada no caso em apreço até por a pena aplicada (cinco dias de prisão disciplinar) ser superior, em termos de equivalência de penas, a oito dias de detenção, conforme consta do artigo 33.º do RDM, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/77, de 9 de Abril».

7 — Em novo visto, o MP renovou o seu «parecer quanto à apreciação de mérito do recurso», por entender «não ser aplicável a amnistia à hipótese vertente».

8 — Vistos os autos, cumpre decidir.

O M.mo Juiz *a quo* considerou na sentença a seguinte «matéria de facto provada»:

«*A*) O recorrente, em Junho de 1988, era capitão de cavalaria do quadro permanente da GNR, prestando serviço na chefia do Serviço de Obras do CG da GNR.

B) Em 21 de Junho de 1988, foi-lhe instaurado o processo disciplinar que constitui o apenso a estes autos e que aqui se dá por inteiramente reproduzido.

C) Em 5 de Julho de 1988, o instrutor do processo disciplinar elaborou o seguinte relatório:

«Do despacho do Ex.mo CEM do CG da GNR e diligências subsequentes a que procedi, extrai-se, além do mais, o seguinte:

1. Na dia 16 de Junho de 1988, cerca das 9 horas e 15 minutos, no gabinete do CEM do CG da GNR, o capitão de Cav/QP/GNR, Luís de Araújo Mamede Fernandes, deste CG, após ter efectuado a sua apresentação regulamentar ao Ex.mo CEM do CG da GNR, como oficial de serviço à sala de operações do CG da GNR, seguida de igual apresentação por ter iniciado o cumprimento de pena disciplinar, em acto de serviço e na presença de um subordinado seu, não correspondeu ao cumprimento de aperto de mão que, de conformidade com o procedimento habitual naquelas circunstâncias, lhe foi dirigido pelo Ex.mo CEM (fls. 2, 5 e 7).

2. O arguido, nas suas declarações (fls. 2 e 7), argumenta não ter havido da sua parte intenção de desrespeitar o Ex.mo CEM e 'que lhe não cabe a responsabilidade do ocorrido'.

Conclusões.

a) Não obstante o arguido ter declarado não ter havido da sua parte qualquer intenção de desrespeitar o Ex.mo CEM do CG da GNR e 'que lhe cabe a responsabilidade do ocorrido', a sua recusa em corresponder ao cumprimento de aperto de mão que, na circunstância, que lhe foi dirigido pelo Ex.mo CEM e comandante deste quartel, consubstancia uma manifesta falta de respeito para com aquele seu superior hierárquico, com a agravante de se encontrar em acto de serviço, no cumprimento de pena disciplinar e na presença de um subordinado seu.

b) Com a sua atitude demonstrou menor respeito para com um seu superior hierárquico, na circunstância o CEM do CG da GNR e comandante do Quartel do Carmo, infringindo assim o dever 3.º do artigo 4.º do RDM.

Tem como circunstâncias agravantes:

Infracção cometida em acto de serviço, durante o cumprimento de pena disciplinar e na presença de inferior hierárquico [alíneas *d*) e *f*) do artigo 71.º do RDM].

D) Em 14 de Julho de 1988, o CEM/CG/GNR proferiu o seguinte despacho:

«1. Considerando o relatório e conclusões, de fl. 19;

2. Considerando que o arguido, Sr. Capitão Mamede Fernandes, não ilidiu, através de prova em contrário, nenhuma das acusações que contra si formulei, no meu despacho, de fl. 1;

3. Considerando que, igualmente, não refutou a existência do hábito que mantenho, desde que assumi funções — e que é do conhecimento de todos os oficiais integrados nas escalas de oficiais de dia e de serviço à sala de operações — hábito esse que se traduz no cumprimento de aperto de mão, imediatamente após a apresentação formal militar daqueles oficiais e antes de lhes transmitir algumas instruções quando é caso disso (de entre numerosos oficiais, nem um só o arguido apresentou como testemunha);

4. Considerando que prevalecem, assim e para todos os efeitos disciplinares, aquelas acusações, nos precisos termos do artigo 91.º do RDM;

5. Considerando que, uma vez mais, o Sr. Capitão Mamede Fernandes não assume, frontalmente, as consequências (no caso evidentes) dos actos, procurando eximir-se às suas responsabilidades através de declarações, ora vagas, ora notoriamente falsas ou contraditórias, ou então sem qualquer verosimilhança ou seriedade, no limiar mesmo da imprudência, tais como:

a) 'não ter havido, da sua parte, qualquer intenção de manifestar menor respeito para com o CEM — o que aliás seria completamente absurdo [. . .]' (fls. 2 v.º, ll. 2 a 4);

b) 'a sua conduta foi a normal de um oficial que se apresenta para iniciar o serviço' (fl. 2 v.º, ll. 8 e 9);

c) '[. . .] muito preza a civilidade nas suas relações com todas as pessoas a quem sempre trata com todo o respeito que merecem' (idem, ll. 19 a 21);

d) 'após a apresentação, deu um passo à retaguarda [. . .]' nunca relacionando esse acto com a recusa ostensiva do cumprimento (aperto de mão); de resto, se lhe estendi a mão para o cumprimentar, não iria, ao mesmo tempo, autorizar que se retirasse, podendo então dar o citado passo à retaguarda;

e) 'é possível [. . .]' (fl. 7, l. 16), quando inquirido sobre se era costume, em anteriores apresentações (suas), o CEM cumprimentá-lo, estendendo-lhe a mão; resposta que é a mais clara prova da fuga às suas responsabilidades e de algum cinismo, pois como muito bem sabe o Sr. Capitão Mamede Fernandes sempre tive para com ele as maiores deferências que manifestava e manifesto a todos os oficiais sem excepção;

f) '[. . .] no momento interpretou o gesto do CEM como uma forma airosa de corresponder ao cumprimento militar [. . .]' (fl. 7, ll. 22 a 24);

g) '[. . .] que não lhe cabe a responsabilidade do ocorrido, antes de quem o originou' (fl. 7, ll. 29 e 30);

h) '[. . .] a alegada não correspondência ao cumprimento de aperto de mão [. . .]' (artigo 1.º, fl. 17);

6. Considerando que, mesmo a aceitar-se a afirmação (absurda) de não ter havido a intenção de manifestar menor respeito para com o CEM, forçoso é concluir que o Sr. Capitão Mamede Fernandes foi intérprete de um acto gratuito, irresponsável, que não pode deixar de ser punido;

7. Considerando, assim, que o seu comportamento, no meu gabinete, no dia e hora indicados, consubstancia flagrante, intolerável e grave falta de respeito, rodeada de evidente premeditação e acinte;

8. Considerando, finalmente, que o dever 3.º do artigo 4.º do RDM dispõe, muito claramente:

'Respeitar e agir lealmente para com os seus superiores, subordinados, ou de hierarquia igual ou inferior, tanto no serviço, como fora dele, e usar entre si as deferências em uso na sociedade civil»;

Puno com cinco dias de prisão disciplinar o capitão de cavalaria (36023354) Luís de Araújo Mamede Fernandes, deste CG, por no passado dia 16 de Junho, cerca das 9 horas e 15 minutos, no meu gabinete e na presença de inferior hierárquico, ter assumido atitude

de clara falta de respeito ao não corresponder, de modo acintoso, à deferência (cumprimento de aperto de mão) que sempre uso para com os oficiais que se me apresentam no início do serviço de oficial de dia, ou à sala de operações, imediatamente após a aposentação formal militar e antes de lhes transmitir eventuais instruções sobre os respectivos serviços.

Infringiu o dever 3.º do artigo 4.º do RDM.

Tem como agravantes as circunstâncias previstas nas alíneas *d*) e *f*) do artigo 71.º do RDM.»

E) Do despacho transcrito na antecedente alínea *D*), apresentou o recorrente a reclamação, nos termos do artigo 112.º do RDM (constante de fls. 26 e 26.º v.º do processo apenso e que aqui se dá por reproduzida), a qual foi julgada improcedente por despacho, de 25 de Julho de 1988, do CEM do CG da GNR (constante de fls. 28 e 29 do apenso e que se dá aqui por reproduzido).

F) Nos termos do disposto no artigo 114.º do RDM, o recorrente recorreu para o general comandante-geral da GNR (recurso constante de fls. 30 e 31 do apenso e que aqui se dá por reproduzido), o qual, em 30 de Setembro de 1988, proferiu o seguinte despacho;

«O capitão de cavalaria Luís de Araújo Mamede Fernandes, do Batalhão n.º 3, nos termos do artigo 114.º do RDM interpõe recurso hierárquico do despacho de improcedência lançado pelo coronel CEM do CG sobre a sua reclamação da pena cinco dias de prisão disciplinar, que pelo mesmo lhe foi imposta quando ainda colocado no CG da GNR.

Considerando que as alegações no recurso não ilidem o facto que constitui fundamento da punição;

Considerando que a inequívoca recusa do recorrente a corresponder ao cumprimento de que o coronel CEM tomara a iniciativa constitui gravosa desconsideração, tanto mais vexatória quanto é certo ter-se registado na presença de inferior hierárquico de ambos;

Considerando que a frustre tentativa do recorrente para justificar a sua atitude, refugiando-se na circunstância de ter saudado militarmente o coronel CEM, não escamoteia a irreverência e o desrespeito que se contém no modo ostensivo como ignorou o cumprimento do seu superior;

Decido considerar improcedente a petição do recurso, mantendo no todo a decisão recorrida.»

9 — Do relato feito ressalta que importa decidir um *aspecto preliminar* da causa, que pode projectar-se na relação processual e reflexamente na instância deste recurso jurisdicional.

É que a alínea *hh*) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Junho, veio amnistiar os «ilícitos disciplinares militares quando punidos com pena não superior a oito dias de detenção ou que lhe seja equiparada, desde que a pena haja sido efectivamente cumprida», o que, à primeira vista, pareceria ter cabimento no presente caso.

Acontece, porém, que a pena disciplinar imposta ao recorrente — a pena de cinco dias de prisão disciplinar — escapa ao módulo legal da previsão daquela alínea *hh*), pois, atendendo à escala das «penas aplicáveis a oficiais e sargentos» estabelecida no artigo 34.º do RDM, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/77, de 9 de Abril, ao abrigo do qual se consumou a punição do recorrente, verifica-se que a detenção é a 3.ª pena (detenção ou proibição de saída), seguindo-se, numa ordem de gravidade, a prisão disciplinar (4.ª pena), sendo que aquela está modelada no artigo 26.º e esta no artigo 27.º do mesmo

RDM, as duas com caracterizações distintas. Além de que, nos termos do artigo 33.º, a equivalência das penas disciplinas faz-se em termos de equivalerem quatro dias de detenção a dois dias de prisão disciplinar.

Tudo isto aponta, por consequência, para a inaplicabilidade ao caso da citada amnistia da alínea *hh*), e, deste modo, não há que extrair quaisquer consequências de tal amnistia, porque dela não beneficia o recorrente.

10 — *Passando*, pois, à apreciação do recurso jurisdicional, por nada impedir essa apreciação, da posição do recorrente derivam, fundamentalmente, *duas vertentes* na censura que dirige à sentença agravada.

A primeira prende-se com a perspectiva assumida pelo M.mo Juiz *a quo* relativamente a duas matérias de que expressamente não conheceu: a questão da «inconstitucionalidade dos artigos 44.º e 51.º, n.º 1, alínea *a*), do RDM» e o «vicío de falta de fundamentação arguido só nas alegações finais».

A segunda relaciona-se propriamente com o julgado, no ponto em que o M.mo Juiz *a quo julgou* improcedente o motivo de ilegalidade do acto administrativo contenciosamente impugnado, por considerar que o recorrente violou «o dever especial de respeito previsto no artigo 4.º do RDM, aplicável por força do disposto no artigo 63.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 333/83, de 14 de Julho.»

Não assiste, porém, razão ao recorrente em qualquer das duas vertentes acima equacionadas.

11 — *Começando* pela postura de denegação de conhecimento, é fácil de ver que não merece ela censura, porquanto o M.mo Juiz *a quo* não tinha efectivamente que conhecer as questões relacionadas com a matéria de inconstitucionalidade e com a invocação do tal vício de falta de fundamentação.

Com efeito, só interessa conhecer da inconstitucionalidade de normas legais que sejam perteninentes ao caso, que de forma directa ou indirecta tenham ligação ao caso, o que não sucede aqui. É que os preceitos do RDM que o recorrente invoca como «materialmente inconstitucionais», por não se conformarem com o artigo 27.º, n.º 3, alínea *c*), da Constituição, e que são os artigos 44.º e 52.º, n.º 1, alínea *a*), não têm qualquer ligação com a punição disciplinar e nem sequer foram identificados nela ou ao longo do procedimento administrativo. Eles relacionaram-se só com o cumprimento daquela punição e as consequências dele resultantes: as «penas disciplinares serão cumpridas, sempre que seja possível, seguidamente à sua aplicação» (artigo 44.º) e a pena de prisão disciplinar implica a transferência «de comando, unidade a que pertencer (o oficial ou sargento), após o cumprimento da pena» [artigo 52.º, n.º 1, alínea *a*)].

Como efeitos do acto punitivo, único que foi apreciado na via hierárquica, eles não integram a decisão administrativa que o recorrente impugnou nessa via, antes sendo objecto de distintas decisões administrativas, ainda que proferidas oralmente (o cumprimento da pena foi, aliás, objecto de despacho datado de 15 de Julho de 1988, assinado pelo CEM, e de que o recorrente tomou conhecimento na mesma data, como se vê a fl. 24 do processo disciplinar apenso aos autos, e a transferência deve ter sido documentada, naturalmente, pelo menos, através de uma guia de marcha, normal a nível da administração de tipo militar).

Faltando a pertinência à causa da matéria questionada de (in)constitucionalidade, não se impunha a pronúncia do M.mo Juiz *a quo*, nada havendo a censurar-lhe, neste aspecto.

Relativamente ao «vício de falta de fundamentação arguido só nas alegações finais», também não merece censura o julgado, pois é facto que da petição de recurso contencioso não consta tal arguição; nem ela foi minimamente concretizada. Mas, ainda que se admita outra coisa, como quer o recorrente, pela simples razão de que no artigo 13.º dessa petição se invoca que o «despacho recorrido não contém qualquer fundamentação de direito da decisão, sendo de presumir que deu como bem achado o enquadramento dos factos», a verdade é que, respondendo ao convite, sugerido pelo MP e aceite pelo M.mo Juiz *a quo*, para «indicar quais as disposições jurídicas que considera violadas bem como os vícios que assaca ao acto impugnado», o recorrente silencia totalmente acerca do dever de fundamentação expressa do acto impugnado, não identificando nenhuma disposição, legal ou constitucional, acerca desse dever, e terminando assim o requerimento: «Estas são, pois, as disposições legais violadas, já que não havendo ofensa de qualquer dever militar, como não houve, nenhuma pena podia ser aplicada» (fl. 8 dos autos, registando-se que, entre as tais «disposições legais violadas», nenhuma delas se relaciona, de perto ou de longe, com o citado dever de fundamentação).

Ora, ainda que se entenda que se não pode obrigar o recorrente, por sistema e hipoteticamente, a usar no recurso contencioso e na fase inicial todo o leque de motivos de ilegalidade do acto administrativo que é objecto desse recurso, ainda que eles não transpareçam do conhecimento do acto, a verdade é que, na óptica do princípio da estabilidade da instância, é indispensável que o recorrente invoque na fase de alegações que só então pode ter conhecimento dos elementos indispensáveis à arguição do vicio ou vícios novos do acto administrativo contenciosamente impugnado, o que não se verifica aqui. Não sendo lícito, como regra, a ampliação do objecto do recurso contencioso por adição de novos vícios na dita fase, somente em casos excepcionais e posteriormente à petição do recurso é de aceitar a invocação de tais vícios, designadamente pela junção do processo instrutor (é a orientação seguida, por exemplo, pelo Acórdão do pleno da Secção de 23 de Junho de 1992, recurso n.º 25 307, fazendo apelo a uma «reiterada jurisprudência» deste STA, tanto na Secção, como no pleno).

Donde decorre, e em conclusão, que não se demonstrando que o recorrente não dispunha dos elementos indispensáveis para arguir o tal vicio de falta de fundamentação quando elaborou a petição de recurso e quando respondeu ao convite do tribunal, não merece censura o julgado, também nesta parte.

Com o que improcedem, quanto a esta primeira vertente, as conclusões I) e V) das suas alegações, bem andando o M.mo Juiz *a quo* em não conhecer das aludidas matérias.

12 — Passando, por fim, à *segunda vertente*, a que se prende com o mérito do recurso contencioso, também não colhe a posição do recorrente.

Na verdade, o entendimento do M.mo Juiz *a quo*, face à factualidade recolhida do processo disciplinar e que o recorrente não põe em causa, não merece censura. Pois que, é facto incontroverso que o comportamento do recorrente, recusando a cortesia do acto de um superior hierárquico, quaisquer que sejam os motivos — ocultos, mesmo — subjacentes a esse acto, é censurável ou reprovável, não escapando a um juízo ético-jurídico de cariz disciplinar.

Efectivamente, à luz dos deveres militares enunciados no artigo 4.º do RDM, no caso, o dever 3.º, que é um dever de urbanidade, decorrendo da utilização das «deferências em uso na sociedade civil», conexionando com o conceito de disciplina militar consagrado nesse RDM (artigos 1.º e 2.º), em que avultam o «cumprimento exacto dos deveres», a «correcção do proceder», a «aceitação natural da hierarquia e da autoridade», não parece poder questionar-se a reprobabilidade da conduta do recorrente.

E, nem pode proceder a tese da «não exigibilidade de comportamento diverso», de que se serve o recorrente para querer descaracterizar disciplinarmente a conduta que acrescenta que lhe foi imputada, pois, como ensina a doutrina criminalista, essa causa de exclusão da culpa — da culpa, mas não da ilicitude — supõe a falta de liberdade do agente para se comportar de modo diverso, quando os momentos exteriores, as circunstâncias externas, criam uma situação ambiente que arrasta o agente para executar o acto.

«Sendo assim, sempre que suceda o agente violar um certo interesse ou valor jurídico, é preciso investigar se, incarnado nas circunstâncias que acompanharam a sua motivação, não terá porventura aparecido a impeli-lo o facto de um valor maior ou igual ao violado, no quadro axiológico a que conduz a aceitação deste ultimo: em caso afirmativo, concluir-se-á que não seria legítimo exigir-se-lhe que actuasse doutra maneira» — ensina Eduardo Correia, *Direito Criminal,* vol. I, 1963, p. 451.

Todavia, nada disto vem invocado pelo recorrente, a propósito da tal situação ambiente, nem é revelado no processo disciplinar, pelo que não vinga a tese da «não exigibilidade de comportamento diverso».

Com o que, e quanto a esta segunda vertente, improcedem as demais conclusões das alegações do recorrente.

13 — Termos em que, sob invocação dos artigos 205.º e 206.º da Constituição, acordam em negar provimento ao recurso jurisdicional, confirmando a sentença recorrida.

Custas a cargo do recorrente, com a taxa de justiça e a procuradoria que se fixam, respectivamente, em 15 000$ e 8000$.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *Filipe da Costa Aires — José Vicente de Oliveira e Castro.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Julgamento de deserção por falta de alegações. Reclamação para a conferência. Notificação da admissão do recurso por carta registada simples. Devolução da carta por ausência do advogado ou seu representante no domicílio indicado no processo. Validade e regularidade formal da notificação. Não dedução oportuna de justo impedimento. Prazo peremptório.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A notificação por carta registada, contemplada no Decreto-Lei n.º 121/76, de 11 de Dezembro, assenta:

Por um lado, na presunção de que a indicação no processo do domicílio profissional do mandatário constituído pressupõe que aí se encontre alguém em permanente disponibilidade para, dentro das horas normais de expediente, receber a correspondência relativa a esse processo;

Por outro lado, na presunção de credibilidade ou fé pública do relato das ocorrências da entrega, relativas à sua consumação ou não consumação, efectuado nos moldes regulamentares, pelos funcionários do serviço público encarregado da distribuição postal.

2 — Há assim que presumir a plena validade e regularidade formal da notificação se o funcionário dos CTT declarou no respectivo sobrescrito ter procurado entregar a carta no domicílio do advogado da parte às 10 horas e 30 minutos e às 16 horas e 35 minutos e não haver sido aí atendido e, em face disso, ter deixado aviso para levantamento da carta na estação competente no prazo de oito dias.

Isto porque tal procedimento se encontra em perfeita conformidade com o disposto no artigo 24.º, n.º 4, do Regulamento do Serviço Público dos Correios, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 176/88, de 18 de Maio, e de harmonia com os n.os 30 e 35 da norma n.º 58 da ordem de serviço, interna n.º 88/89, de 14 de Setembro de 1989, do conselho de administração dos CTT, publicada no Boletim Oficial *dessa empresa pública, n.º 245/89, pp. 211 e 212.*

3 — A ilisão de tal presunção não pode ter lugar em sede de reclamação para a conferência regulada no n.º 3 do artigo 700.º do Código de Processo Civil, mas apenas através de incidente próprio — v.g. a arguição da nulidade da notificação (artigo 201.º do Código de Processo Civil) ou da respectiva falsidade (artigo 369.º, n.º 2, do mesmo diploma).

4 — O decurso do prazo peremptório para alegações contemplado no artigo 106.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos faz extinguir o direito da respectiva apresentação, salvo o caso de existência de justo impedimento, a apurar no incidente regulado no artigo 146.º do Código de Processo Civil.

Recurso n.º 30 232, em que são recorrente Álvaro José Félix Martins e recorrido o Chefe de Estado-Maior da Armada. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Ferreira de Almeida.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Inconformado com o despacho do relator inserto a fl. 103 v.º, que julgou deserto o recurso interposto para o tribunal pleno pelo

recorrente Álvaro José Félix Martins, veio este apresentar reclamação para a conferência nos seguintes termos:

«Consta efectivamente do processo a notificação do ora recorrente para alegar;

Tal notificação, porém, não foi recebida pela mandatária do recorrente, encontrando-se a carta de notificação junta ao processo por ter sido devolvida a esse STA;

E, no escritório da mandatária, não foi visto qualquer aviso dos CTT sobre registos postais;

Tal facto pode ser testemunhado pela colaboradora da mandatária que se mantém de permanência no escritório sempre que a mandatária tem que se ausentar.»

2 — Ouvida a entidade recorrida veio esta opor-se à procedência da reclamação, alegando resumidamente o seguinte:

«[. . .] dado que a indicação num processo de domicílio profissional dum ilustre mandatário tem como consequência obrigatória que tal domicílio se encontre permanentemente disponível nas horas normais de expediente, para receber a correspondência relativa a tal processo, só um caso de justo impedimento poderia ser considerado;

O recorrente não invoca nem se verifica justo impedimento que legitime a não recepção da notificação em causa ou o seu não levantamento nos 10 dias subsequentes mas, ao contrário, afirma expressamente que está sempre alguém no domicílio profissional da Ex.ma Mandatária;

Só pode assim entender-se, ou que quem devia lá estar se ausentou indevida e irregularmente, ou que estava mas não abriu a porta ao carteiro, nem tomou conta do aviso por este deixado;

[. . .] presume-se que quem indica o seu domicílio toma as devidas precauções para que lhe sejam entregues as cartas;

Em consequência, o não recebimento da notificação para alegações é da inteira e completa responsabilidade da Exma Mandatária do recorrente, pelo que não pode ser considerado como justificativo da não apresentação das referidas alegações no prazo legal para o efeito.»

3 — O Ex.mo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção emitiu parecer no sentido do desatendimento da reclamação.

4 — Cumpre pois apreciar e decidir sem precedência de vistos, atenta a manifesta simplicidade da questão suscitada.

5 — *a*) Em 6 de Julho de 1992, foi expedida para o escritório da Ex.ma Mandatária do recorrente sito na Rua do Prof. Branco Rodrigues, 6, rés-do-chão, 1200 Lisboa, carta registada contendo a notificação do despacho inserto a fl. 105, através do qual o relator dos presentes autos admitiu o recurso para o tribunal pleno pelo mesmo recorrente, interposto do acórdão da Secção constante de fls. 91 e segs. (cf. fls. 105 e 106);

b) Com data de 16 de Outubro de 1992 foi proferido o seguinte despacho pelo relator do processo:

«Decorreram já mais de 20 dias sobre a data da notificação do recorrente para alegações.

Assim sendo, e face ao preceituado no n.º 2 do artigo 690.º do Código de Processo Civil, aplicável *ex vi* dos artigos 1.º, 102.º e 106.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), julgo deserto o recurso interposto a fl. 104 para o tribunal pleno [. . .] (cf. fl. 108 v.º);

c) No sobrescrito da carta referida na alínea *a*) foram exarados pelo funcionário dos CTT encarregado da respectiva distribuição os seguintes dizeres:

«Não atendeu às 10 horas e 30 minutos em 7 de Julho de 1992 (*assinatura ilegível*).

Idem às 16 horas e 35 minutos em 7 de Julho de 1992 (*mesma assinatura ilegível).* Passei aviso patriarcal. Não reclamado (tinta vermelha)» cf. doc. agrafado na contra-capa);

d) O recorrente e ora reclamante não invocou qualquer «justo impedimento» relativo à não recepção da notificação em causa.

Vejamos, então, qual o direito aplicável.

6 — A forma de notificação do reclamante do despacho de admissão do recurso para o tribunal pleno foi a da emissão de carta registada simples .

Forma esta revestida de igual solenidade e legalidade que a contemplada no artigo 253.º do CPC. Com efeito, a exigência do envio de aviso de recepção foi abolida pelo n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 121/76, de 11 de Fevereiro, o qual continuou porém a considerar obrigatório o registo postal em todas as notificações de actos processuais. E isto porque, segundo o preâmbulo desse diploma, o simples registo «garante suficientemente a segurança dessas comunicações». Preceito este que, conforme jurisprudência corrente dos tribunais superiores, não revogou, antes sendo perfeitamente compatível com o supracitado n.º 3 do artigo 254.º do CPC (cf., neste sentido, v. g. o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 28 de Maio de 1992, in *Código de Jurisprudência* de 1992, tomo III, p. 194, e demais jurisprudência aí citada).

Ora, a notificação por simples carta registada presume-se feita no terceiro dia posterior ao do registo ou no primeiro dia útil seguinte a esse, quando o não seja [. . .]» (cf. n.º 3 do aludido artigo 1.º). Presunção que só poderá ser ilidida pelo avisado ou notificado «quando o facto da recepção do aviso ou notificação ocorra em data posterior à presumida, por razões que lhe não sejam imputáveis, requerendo no processo que seja requisitada aos correios informação sobre a data efectiva dessa recepção» (cf. n.º 4 da mesma norma).

Na hipótese vertente, o reclamante não veio usar desse último expediente legal, até porque o mesmo não suscita a questão da simples divergência de datas, já que o que parece veladamente pretender pôr em crise é a afirmação do funcionário dos CTT expressa no rosto do sobrescrito da carta de que, face à ausência de destinatário, havia deixado aviso para o levantamento dessa carta na estação oficial competente.

O certo é que tal contestação não tem a sua sede própria na reclamação para a conferência regulada no n.º 3 do artigo 700.º do CPC.

O despacho reclamado partiu, sem dúvida, do princípio da plena validade e regularidade formal dessa notificação, uma vez que o funcionário dos correios mostrou haver procedido em perfeita conformidade com o estatuído no n.º 4 do artigo 24.º do Regulamento do Serviço Público dos Correios, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 176/77, de 18 de Maio e de harmonia com o disposto nos n.ºs 30 e 35 da norma n.º 58 da ordem de serviço interna n.º 88/89, de 14 de Setembro de 1989, do conselho de administração dos CTT, publicada no *Boletim Oficial* dessa empresa pública n.º 245/89, pp. 211 e 212.

O destinatário da carta não veio, em representação do seu constituinte, deduzir oportunamente qualquer meio de reacção incidental previsto na lei para atacar a legalidade do acto de notificação — v. g. a arguição da respectiva nulidade (artigo 201.º do CPC) ou a dedução do respectivo incidente de falsidade (artigo 369.º, n.º 2, do mesmo Código).

Há, por isso, que presumir a veracidade e a verosimilhança dos factos e ocorrências atestadas pelo encarregado da entrega da carta, designadamente da aludida menção de ausência, nos momentos data-hora aí referidos, de pessoa capaz de receber a notificação no domicílio aposto na mesma.

A lei prevê, na verdade, um mecanismo de processamento das notificações no citado Decreto-Lei n.º 121/76 de 11 de Dezembro, baseado no registo postal que assenta:

Por um lado, na presunção de que a indicação, no processo, do domicílio profissional do mandatário constituído, pressupõe que aí se encontre sempre alguém, em permanente disponibilidade, para, dentro das horas normais de expediente, receber a correspondência relativa a esse processo;

Por outro lado, na presunção de credibilidade ou fé pública do relato das vicissitudes relativas à consumação ou não consumação da entrega, efectuado, nos moldes regulamentares, pelos funcionários do serviço público encarregado da distribuição postal.

7 — Reportando-nos pois aos factos explanados supra em 5, e face ao preceituado no artigo 106.º da LPTA, o prazo de 20 dias para a produção das alegações do ora reclamante em juízo havia expirado já em 8 de Outubro de 1989 (havia portanto oito dias), quando foi proferido o despacho de deserção de 16 de Outubro de 1992.

Prazo aquele de carácter peremptório e improrrogável, e cujo decurso extinguiu o direito de praticar o acto considerado. Isto salva a hipótese de existência de justo impedimento, a apreciar no incidente próprio regulado no artigo 146.º do CPC, o qual — como já vimos — não chegou a ser oportunamente deduzido pelo ora reclamante.

8 — Não merece, por conseguinte, qualquer censura o despacho *sub judice.*

9 — Em face do exposto indeferem a reclamação apresentada e confirmam, em consequência, o despacho reclamado.

Custas do incidente pelo reclamante, com a taxa de justiça de 15 000$.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* (relator) — *Filipe da Costa Aires* — *José Acácio Dimas de Lacerda.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Acto administrativo. Despacho de director-geral. Recurso hierárquico necessário.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O despacho de um director-geral de um ministério, que desatendeu a pretensão de um administrado, relativamente a abonos em dinheiro, é um acto em matéria administrativa, provindo do exercício de um poder público e, como tal, autoritário, e externo, porque se projectou eficazmente na esfera jurídica do destinatário. Ponto é que seja também um acto definidor da relação jurídico-administrativa concreta.

2 — Sob este último aspecto, continuam, em todo o caso, e não obstante o texto constitucional do n.º 4 do artigo 268.º, a ser relevantes hipóteses em que não se pode, em bom rigor, detectar uma definição última, da relação jurídico-administrativa concreta, como sejam, os actos sujeitos a recurso hierárquico necessário, uma garantia impugnatória do administrado, cumpre primeiro, como definição, em que funciona a decisão ultima da cadeia hierárquica.

3 — Assim, o despacho referenciado em 1 não contém a definição última da relação jurídico-administrativa concreta, sendo passível, por isso, de recurso hierárquico necessário, para se abrir a via contenciosa.

Recurso n.º 30 379, em que são recorrente Maria Teresa Pinto Machado de Aragão Barros e recorrida a directora-geral do Departamento de Acompanhamento e Avaliação do Ministério do Planeamento e da Administração do Território. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.º Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Maria Teresa Pinto Machado de Aragão Barros, com os sinais identificadores dos autos, veio interpor recurso jurisdicional, processado como agravo, da sentença do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, de 28 de Junho de 1991, que rejeitou «o presente recurso», ou seja, o «recurso contencioso do acto que fixou em 83 831$ a quantia a receber por cessação de funções», acto que «foi praticado pela directora-geral do Departamento de Acompanhamento e Avaliação do Ministério do Planeamento e da Administração do Território (MPAT)».

Na base do julgado está a consideração essencial de «não ser recorrível o acto a que se referem os presentes autos» e daí dever «ser rejeitado o presente recurso por manifesta ilegalidade na sua interposição».

Partiu o M.mo Juiz *a quo* da consideração de que o «acto recorrido insere-se no âmbito do artigo 11.º, n.os 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro e mapa II, anexo a este diploma, pelo que o acto recorrido encontra-se abrangido pela competência própria do director-geral». E, daí que o «acto recorrido apesar de ter sido praticado por um órgão com competência para o emitir não foi praticado pelo órgão colocado na posição suprema da hierarquia».

Ora, «os actos administrativos de que caiba recurso hierárquico necessário não são recorríveis contenciosamente» — é a conclusão lógica do discurso desenvolvido na sentença.

2 — Nas suas alegações, concluiu assim o recorrente:

«1. O acto recorrido está ferido de ilegalidade por incumprimento do disposto nos artigos 15.º, n.os 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro e 7.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 96/80.

2. O acto recorrido provocou uma lesão directa e imediata nos interesses legalmente protegidos da recorrente.

3. Os tribunais administrativos têm competência para anular o acto praticado.»

E, complementarmente, aditou a recorrente mais as seguintes conclusões:

«1. O acto objecto do recurso junto do TAC estava ferido de ilegalidade por incumprimento do disposto nos artigos 15.º, n.os 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro e 7.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 96/80.

2. O acto objecto do recurso junto do TAC provocou uma lesão directa e imediata nos interesses legalmente protegidos da recorrente, não necessitando assim de ser objecto de recurso hierárquico.

3. Os tribunais administrativos têm competência para anular o acto praticado.

4. A sentença recorrida, ao rejeitar o recurso, violou o disposto no n.º 2, alínea *a*), do artigo 51.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, conjugado com o artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), porquanto compete ao TAC conhecer dos recursos dos actos administrativos praticados pelos directores-gerais, desde que, como foi o caso, o acto tenha provocado uma lesão no interesse da recorrente.»

3 — Também apresentou alegações a autoridade recorrida, formulando as seguintes conclusões:

«*A*) *Quanto à rejeição do recurso por irrecorribilidade do acto.*

1.º É inteiramente legal a sentença recorrida que julgou contenciosamente irrecorrível o acto de um director-geral que fixou em determinado montante a quantia a receber pela recorrente pela cessação das suas funções;

2.º Para tanto há que ter presente em tese geral que a garantia de recurso contencioso estabelecida no n.º 4 do artigo 268.º da CRP respeita a actos administrativos lesivos de direitos ou interesses legalmente protegidos;

3.º Os actos lesivos de direitos ou interesses legalmente protegidos — enquanto conceito central de delimitação do âmbito do recurso contencioso — representam actos administrativos que afectam negativamente e de modo efectivo a esfera jurídica de outros sujeitos jurídicos, pondo de alguma forma em crise direitos ou interesses que merecem tutela no ordenamento jurídico respectivo;

4.º Para saber se um acto administrativo *efectivamente* é lesivo de direitos ou interesses legalmente protegidos, importa que se considere este tal como se apresenta no momento em que é praticado;

5.º No momento em que foi praticado o acto recorrido não produziu uma lesão efectiva de quaisquer direitos ou interesses da recorrente, porquanto não representava a última palavra da Administração;

6.º O acto foi praticado por um director-geral no exercício de competência própria e não exclusiva ou delegada, estando dependente de recurso hierárquico necessário;

7.º Só um acto do Secretário de Estado do Planeamento e Desenvolvimento Regional poderia ser, no momento da sua prática, um acto efectivamente lesivo de direitos ou interesses da recorrente, por tal autoridade ter competência delegada ministerialmente;

8.º A recorrente não interpôs o competente recurso hierárquico necessário;

9.º A lesão efectiva de direitos ou interesses da recorrente a ter-se dado seria em resultado da omissão ou inércia da recorrente, ao não interpor recurso hierárquico, não resultando assim do acto ora recorrido que não representava no momento em que foi praticado a última vontade da Administração;

10.º Não sendo o acto recorrido por si próprio efectivador de qualquer lesão de direitos ou interesses, apresenta-se como contenciosamente irrecorrível.

B) *Quanto à falta de fundamento legal da pretensão da recorrente.*

11.º Não tem a recorrente direito a vencimento e subsídio de férias relativas ao ano de 1989, porquanto as verbas respectivas já lhe haviam sido abonadas antecipadamente, no decurso desse mesmo ano de 1989;

12.º E não se diga que tais pagamentos se referiam a um direito a férias sobre o ano de 1989, que não existia, pois a recorrente iniciou funções só em 21 de Novembro de 1988;

13.º A recorrente não podia ignorar que os pagamentos que lhe foram feitos em 1989 a título de vencimento e de subsídio de férias o foram por conta de um direito relativo a esse ano de 1989;

14.º A recorrente não foi obrigada a gozar férias em 1989 nem a receber os respectivos abonos, tendo-o feito por sua vontade e no seu interesse;

15.º Não foi assim prejudicada com a sentença recorrida a aplicação do disposto nos artigos 15.º, n.os 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro e 7.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 96/80;

16.º Termos em que a sentença recorrida deve ser inteiramente mantida, por ser legal e ser de inteira justiça.»

4 — No seu visto, o Ministério Público (MP) pronunciou-se no sentido de que o «recurso não merece provimento, sendo de acolher a solução da douta sentença recorrida quanto à questão suscitada da ilegalidade da interposição do recurso contencioso do acto do director-geral recorrido, por não representar a ultima palavra da Administração».

5 — Vistos os autos, cumpre decidir.

O M.mo Juiz *a quo* considerou «provados os seguintes factos»:

«*a*) A recorrente iniciou as suas funções em 21 de Novembro de 1988, como técnica superior de 2.ª classe do Departamento de Acompanhamento e Avaliação do MPAT como funcionária efectiva (fl. 6).

b) No ano de 1988 não gozou quaisquer férias nem foi abonada de qualquer subsídio de férias.

c) No ano de 1989 gozou 12 dias de férias após ter completado 1 ano de serviço efectivo tendo recebido o respectivo subsídio (fl. 7).

d) No ano de 1990 trabalhou até ao dia 19 de Fevereiro e não gozou férias nem recebeu qualquer subsídio.

e) No dia 19 de Fevereiro pediu a exoneração definitiva do seu cargo.

f) À data da cessação das suas funções o recorrente auferia um vencimento de 125 700$ mensais (fl. 8).

g) Entende a recorrente que no dia em que cessou as suas funções tinha a receber as seguintes verbas:

31 425$ correspondentes ao período de trabalho de 1 a 19 de Fevereiro de 1990;

125 700$ correspondentes a 1 mês de férias vencido em 1 de Janeiro de 1990 e não gozado, respeitante ao período de serviço do ano de 1989 e igual prática correspondente a 1 mês de subsídio de férias;

20 950$ correspondentes aos proporcionais das férias correspondentes ao serviço prestado no ano da cessação e igual quantia correspondente de subsídio de férias e igual importância devida pelos proporcionais do subsídio de Natal;

21 604$00 de juros de mora à taxa legal, atendendo a que os créditos laborais vencidos aquando da cessação de funções devem ser pagos no último dia de trabalho.

h) Em 4 de Julho de 1990 e após diversas insistências foi notificada pela recorrida de que a quantia que teria a receber seria de 83 831$ (fl. 11).»

6 — Por Acórdão desta Secção de 22 de Setembro de 1992, a fl. 175 dos autos, foi ordenada a notificação das «partes para que no prazo de oito dias, informarem o que sucedeu com esse 'recurso hierárquico'», ou seja, o recurso do acto administrativo contenciosamente impugnado e aqui objecto da lide de que «nos autos se dá notícia».

7 — A recorrente respondeu à notificação, juntando «cópia da carta que em 2 de Maio de 1990 o seu mandatário escreveu ao Sr. Ministro do Plano e da Administração do Território», mas adiantando que «a referida carta nunca poderia consubstanciar um recurso hierárquico de acto que agora se impugna», e, assim, «não pode ser considerada um recurso hierárquico do acto ora impugnado».

8 — Também apresentou uma resposta a entidade recorrida, informando que «não foi detectada qualquer interposição de um recurso hierárquico a propósito do caso dos autos», concluindo «pela inexistência de tal recurso hierárquico».

9 — No seu visto o MP nada disse, e foram colhidos novos vistos.

O *âmbito* do presente recurso jurisdicional circunscreve-se a uma *questão* meramente adjectiva, a do pressuposto processual relativo ao objecto do recurso contencioso, preenchido como é pelo acto administrativo que reúne os requisitos para ser contenciosamente impugnado. Questão que, como se verá, prende-se intimamente com a matéria da hierarquia administrativa.

Pois que, na tese do M.mo Juiz *a quo,* desenvolvidamente exposta, «os actos administrativos de que caiba recurso hierárquico necessário não são recorríveis contenciosamente», o que se passa na hipótese *sub judice,* porquanto o «acto recorrido apesar de ter sido praticado por um órgão com competência para o emitir (a então directora-geral do Departamento de Acompanhamento e Avaliação do MPAT) não foi praticado pelo órgão colocado na posição suprema da hierarquia».

Enquanto que, para a recorrente, e na sua essência, a tese é a de que o «acto objecto de recurso junto do TAC provocou uma lesão directa e imediata nos interesses legalmente protegidos da recorrente, não necessitando assim de ser objecto de recurso hierárquico».

10 — A *equação* fáctica decorrente dos autos é linear, pois trata-se de uma decisão administrativa, em matéria remuneratória, da citada directora-geral, de sentido desfavorável à recorrente, na medida em que esta pretendia o recebimento de determinadas verbas, nomeadamente correspondentes a períodos de férias, totalizando mais de

300 000$, mas foi-lhe comunicado que «a quantia que teria a receber seria de 83 831$». Consequentemente, uma decisão que «provocou uma lesão directa e imediata nos interesses legalmente protegidos da recorrente», talqualmente ela se expressa.

Em suma, e na perspectiva mesmo do artigo 11.º, n.os 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, que define, genericamente as competências próprias de um director-geral, conjugado com o Decreto-Lei n.º 130/86, de 7 de Junho, que se reporta ao MPAT, não oferece dúvidas afirmar que aquela decisão administrativa é tendencialmente um acto administrativo, enquanto acto que reflecte ou aparenta reflectir o comportamento, por comissão, de um órgão administrativo, exercendo poderes públicos (como diz o M.mo Juiz *a quo,* e bem, «o acto recorrido encontra-se abrangido pela competência própria do director-geral»).

Por consequência, e no quadro dos vectores fundamentais que servem para encontrar o acto administrativo que preenche o pressuposto processual relativo ao objecto do recurso contencioso, estamos perante um acto em matéria administrativa, provindo do exercício de um poder público e, como tal, autoritário, e externo, porque se projectou eficazmente na esfera jurídica do destinatário.

Ponto é que seja também um acto definidor da relação jurídico-administrativa concreta, e é aqui que se defrontam as teses em oposição.

11 — O *aspecto* a considerar primacialmente é o texto constitucional, pois é no n.º 4 do artigo 268.º da lei fundamental, após a revisão de 1989, que se garante o direito ao recurso contencioso «contra quaisquer actos administrativos, independentemente da sua forma», abandonando-se a formulação de actos administrativos definitivos e executórios.

Tal inovação de 1989 não será despicienda e a opção pela designação sem qualquer qualificativo dos actos administrativos que podem ser objecto de recurso contencioso poderá entender-se como vontade do legislador constituinte de ampliar a impugnação contenciosa contra todos os actos administrativos ilegais, mesmo não definitivos e executórios, lesivos que sejam dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos («Quebra-se assim a histórica barreira formalista que impediu durante anos aos administrados de atacarem um acto claramente ilegal, antes de a Administração ter concluído todas as 'fases preparatórias' e antes de ao mesmo ser conferido carácter executório» — palavras de José Magalhães, *Dicionário da Revisão Constitucional,* p. 20).

Relevo, portanto, para uma concepção finalista do acto administrativo que importa para o recurso contencioso, degradando-se as características tradicionais de definitividade e executariedade, pressuposta que seja, como é obvio, a competência do tribunal, e impondo a necessidade de interpretar-se, conformemente à Constituição, textos legais, como o do n.º 1 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho.

Só que, essa degradação não pode ir ao ponto de quebrar o universo da hierarquia administrativa, quando se trata de buscar o acto definidor da relação jurídico-administrativa concreta. Sendo que, é neste vector do acto que a doutrina e a jurisprudência administrativas, apoiando-se conceitualmente numa definitividade horizontal e numa definitividade vertical, vai encontrar um sem número de actos não definitivos, mas que o novo texto do n.º 4 do artigo 267.º, firmado

na óptica da lesão de direitos ou interesses legalmente protegidos, pode pôr agora em crise.

Na verdade, e em todo o caso, continuam a ser relevantes hipóteses em que não se pode, em bom rigor, detectar uma definição última, da relação jurídico-administrativa concreta, como sejam, os actos sujeitos a recurso hierárquico necessário, uma garantia impugnatória do administrado, em que funciona, como definição, a decisão última da cadeia hierárquica.

E, ao encontro desta perspectiva veio o actual Código do Procedimento Administrativo, cujos artigos 166.º e segs. regulam o recurso hierárquico, dizendo o n.º 1 do artigo 167.º que tal recurso «é necessário ou facultativo, consoante o acto a impugnar seja ou não insusceptível de recurso contencioso» e dispondo o n.º 1 do artigo 170.º que, em princípio, o «recurso hierárquico necessário suspende a eficácia do acto recorrido» («Aproveita-se esta estrutura hierárquica ou piramidal para garantir, por um lado, a possibilidade de revisão das decisões administrativas, por outro, a uniformidade da acção administrativa, assegurada pela decisão do superior hierárquico» — palavras de João Caupers, *O Código do Procedimento Administrativo,* INA, 1992, p. 93).

«Traduzirá esta alteração constitucional (a do artigo 268.º, n.º 4) uma desvalorização da hierarquia administrativa ?» — pergunta Paulo Otero, para logo «responder negativamente à questão formulada», acrescentando que «o desaparecimento do requisito da definitividade não teve qualquer relação com uma eventual intenção subjectiva de desvalorizar o princípio hierárquico» (*Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa,* Coimbra Editora, pp. 375-376).

Em suma, nada mais se pode adiantar ao que consta já, e de modo eloquente, na sentença recorrida, que, assim, não merece censura, improcedente as conclusões das alegações da recorrente.

12 — Termos em que, sob invocação dos artigos 205.º e 206.º da Constituição, acordam em negar provimento ao recurso jurisdicional, confirmando a sentença recorrida.

Custas a cargo da recorrente, com a taxa de justiça e a procuradoria, que se fixam, respectivamente, em 15 000$ e 8000$.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *José Vicente de Oliveira e Castro — Rui Manuel Pinheiro Moreira.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Recurso n.º 30 504, em que são recorrente Eduardo Augusto Pimenta Arcanjo e recorrido o Chefe do Estado-Maior do Exército. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Oliveira e Castro.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público requereu, a fl. 36, a apensação a estes autos dos recursos n.os 30 505, 30 506, 30 516, 30 517,

30 518, 30 519, 30 520, 30 521, 30 524, 30 525, 30 526, 30 527, 30 528, 30 548 e 30 549, pendentes nesta mesma Secção.

Fê-lo ao abrigo do disposto nos artigos 38.º, n.º 2, e 39.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

Notificados o recorrente e a autoridade recorrida para se pronunciarem sobre a requerida apensação, enquanto a autoridade recorrida nada disse, o recorrente veio declarar, a fl. 39, que «nada obsta, do ponto de vista dos recorrentes, à apensação requerida, com excepção do processo n.º 30 517, de que é recorrente o tenente-coronel deficiente das forças armadas (DFA), Vítor Manuel de Nazaré Leal Mendes, uma vez que, embora impugnando o mesmo acto administrativo material, quer os fundamentos invocados, quer os preceitos legais em que se funda o recurso, não são coincidentes com os dos restantes recorrentes [. . .]».

Independentemente de vistos, que se consideraram dispensáveis, vêm os autos à conferência para decidir.

Nos presentes autos, o recorrente Eduardo Augusto Pimenta Arcanjo, oficial do Exército, impugna o despacho do Chefe do Estado-Maior do Exército, de 13 de Dezembro de 1991, homologatório da «lista de tenentes-coronéis de infantaria a promover por escolha em 1992, nos termos dos artigos 189.º a 193.º do Estatuto dos Militares das Forças Armadas».

Nos processos n.os n.os 30 505, 30 506, 30 516, 30 517, 30 518, 30 519, 30 520, 30 521, 30 524, 30 525, 30 526, 30 527, 30 528, 30 548 e 30 549, os ali recorrentes impugnam o mesmo acto.

Poderiam, assim, ter-se coligado para o efeito, nos termos do artigo 38.º, n.º 2, da LPTA.

Está, pois, reunido *in casu,* o requisito legal de que depende a apensação de recursos interpostos separadamente, previsto nos artigos 38.º, n.º 2, e 39.º, n.º 1, da LPTA.

Por outro lado, não se verificam as situações previstas no n.º 3, alínea *a*), do citado artigo 39.º, que obstam à apensação.

Dispõe, porém, este n.º 3, na sua alínea *b*), que «não pode ser ordenada a apensação de recursos quando o estado dos processos ou outra razão especial a torne inconveniente».

Essa razão especial, obstantiva da apensação, existe, a nosso ver, como bem salienta o recorrente, a fl. 39, quanto ao recurso interposto pelo tenente-coronel, DFA, Vítor Manuel de Nazaré Leal Mendes (recurso n.º 30 517), uma vez que, como se verifica pela respectiva petição, junta, por fotocópia, a fls. 130 e segs., embora impugnando o mesmo acto administrativo, quer os fundamentos invocados, quer os preceitos legais em que se baseia o recurso não são coincidentes com os dos restantes concorrentes, pelo que a sua decisão depende, designadamente, da apreciação da sua situação específica, como deficiente, a ser analisada numa perspectiva jurídica própria.

Razão esta que torna, pois, a apensação do recurso interposto por aquele oficial inconveniente e antes aconselha a sua apreciação e decisão em separado.

Pelo exposto:

a) Indeferem a requerida apensação a estes autos do recurso n.º 30 517, em que é recorrente Vítor Manuel de Nazaré Leal Mendes;

b) Deferem o pedido, na parte restante, e, em consequência, ordenam a apensação a estes autos dos recursos n.os 30 505, 30 506, 30 516, 30 517, 30 518, 30 519, 30 520, 30 521, 30 524, 30 525, 30 526, 30 527, 30 528, 30 548 e 30 549.

Sem custas.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *Oliveira e Castro* (relator) — *Costa Aires — Cruz Rodrigues.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Responsabilidade civil extracontratual do Estado. Interrupção da prescrição do direito à indemnização (artigo 323.º, n.º 1, do Código Civil). Interposição de recurso contencioso (artigo 71.º, n.os 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho).

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A notificação para responder em recurso contencioso releva como interruptiva da prescrição do direito de indemnização decorrente de acto administrativo impugnado contenciosamente (artigo 323.º, n.º 1, do Código Civil).

2 — O artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, manteve o regime .constante dos artigos 326.º e 327.º, n.º 1, do Código Civil, com aplicação aos casos de responsabilidade civil extracontratual por actos de gestão pública. E, assim, em recurso contencioso, com decisão transitada em julgado e que anulou o acto administrativo, de que se faz resultar o direito accionado de indemnização, por via da acção administrativa, começa a ocorrer, desde esse trânsito em julgado, novo prazo de prescrição igual ao prazo de prescrição primitivo.

3 — O n.º 3 do citado artigo 71.º alargou o prazo de prescrição apenas para as situações previstas nos n.os 2 e 3 do artigo 327.º do Código Civil — desistência, absolvição e deserção da instância — de sorte que, nesses casos, a prescrição não ocorre antes de decorridos seis meses sobre o trânsito em julgado da decisão do respectivo recurso contencioso.

Recurso n.º 30 608, em que são recorrente José António da Silva Maurício e recorrido o Estado Português. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — José António da Silva Maurício, com os sinais identificadores dos autos, veio interpor recurso jurisdicional, processado como agravo, da sentença do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Coimbra, de 16 de Setembro de 1991, que julgou «a excepção

procedente» (a excepção da prescrição) e absolveu «o réu (o Estado) do pedido [Código de Processo Civil, artigos 493.º, n.º 3, e 496.º, alínea *b*)]».

Na base do julgado, está a consideração essencial de que, agora, «a prescrição, quando o direito de indemnização resultar de prática de acto cuja legalidade seja impugnada contenciosamente, não terá lugar antes de decorridos seis meses sobre o trânsito em julgado da respectiva sentença». («Assim, sabendo que o acto de proposição não produz efeitos em relação ao réu senão a partir da citação, salvo disposição legal em contrário (Código de Processo Civil, artigo 267.º, n.º 2), e, não logrando, *in casu,* o efeito interruptor da prescrição através de artigo 323.º do Código Civil (CC), quando, em 6 de Março de 1990, o réu foi citado nesta acção, o direito invocado pelo autor encontrava-se irremediavelmente prescrito»).

2 — Nas suas alegações, concluiu deste modo o recorrente:

«1.ª A presente acção baseia-se na responsabilidade civil extracontratual do Estado e, no caso, emerge de um acto ilícito culposo, praticado por um seu órgão, no exercício das suas funções e por causa desse exercício (cf., mais desenvolvidamente, os n.os 4 e 5 supra).

2.ª O direito de indemnização emergente da responsabilidade civil extracontratual do Estado prescreve nos prazos fixados na lei civil, ou seja, em três anos, conforme dispõe o artigo 498.º do CC (conjugado com o n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967 e o n.º 2 do artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho) (cf., mais desenvolvidamente, os n.os 7 e 8 supra).

3.ª Por força do disposto no n.º 1 do artigo 498.º do CC, o prazo de três anos aí previsto conta-se a partir da data em que o lesado teve conhecimento direito que lhe compete. (cf., mais desenvolvidamente, os n.os 10 e 11 supra).

4.ª No caso de responsabilidade civil extracontratual do Estado, por acto de gestão pública, emergente de acto administrativo ilícito, o lesado só tem conhecimento do direito que lhe compete quando o acto é declarado ilegal pelo órgão jurisdicional competente (cf., mais desenvolvidamente, n.os 11, 12 e 13, supra).

5.ª Na hipótese da anterior conclusão, a ilicitude do acto administrativo é um elemento constitutivo do direito de indemnizar, já que, tratando-se de actos de gestão pública, não basta a ofensa a direitos ou interesses do lesado, mas é também necessário que haja ofensa ao interesse público, por infracção às «normas legais e regulamentares ou (a)os princípios gerais aplicáveis [. . .]» (artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 48 051) (cf., mais desenvolvidamente, o n.º 11 supra).

6.ª Por isso, antes da declaração judicial da ilicitude do acto lesivo, o lesado não pode instaurar a acção de responsabilidade, ou seja, não pode exercer o direito à indemnização; e a apreciação da legalidade do acto lesivo e a competência para a acção de responsabilidade cabem a tribunais distintos (cf., mais desenvolvidamente, o n.º 13 supra). Logo,

7.ª Quando a presente acção foi instaurada, não tinha corrido ainda o prazo prescricional de três anos previsto no n.º 1 do artigo 498.º do CC, não havendo, por isso, lugar à aplicação do prazo de seis meses de que fala o n.º 3 do artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 267/85. (cf., mais desenvolvidamente, os n.os 14 e 15 supra). De resto,

8.ª A natureza do prazo previsto no n.º 3 do artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 267/85 coaduna-se melhor com o conceito de caducidade

do que com o de prescrição; o espírito do preceito que não é contrariado pelo respectivo texto, é o de interrupção da prescrição, por interposição de um facto — a instauração da acção de responsabilidade —, que deve ocorrer nos seis meses posteriores à data do trânsito em julgado da sentença que declarou a ilegalidade do acto lesivo (cf., mais desenvolvidamente, o n.º 15 supra).»

A douta sentença recorrida infringiu, por errada aplicação ou interpretação, as seguintes disposições legais:

«*a*) O n.º 1 do artigo 498.º do CC, na medida em que deu por expirado o prazo de prescrição aí estabelecido, sem ter em consideração que o início do prazo se conta a partir do conhecimento pelo lesado do seu direito à indemnização.

b) O n.º 1 do artigo 306.º, também do CC, porquanto considerou que o direito à indemnização não podia ser exercido enquanto o lesado não dispunha do reconhecimento ou declaração judicial da ilegalidade do acto lesivo.

c) O n.º 3 do artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 267/85, na medida em que, ao contrário do decidido, o preceito não era aplicável; e quando fosse aplicável, o pertinente prazo de seis meses deveria ser havido como prazo de caducidade e não como prazo de prescrição.»

3 — Contra-alegou o réu Estado, por via do Ministério Público, limitando-se a concluir que «deve ser inteiramente mantida a douta decisão recorrida, negando-se provimento ao recurso».

4 — Vistos os autos, cumpre decidir.

O M.mo Juiz *a quo* limitou-se a enunciar no relatório do despacho saneador-sentença que o ora recorrente «instaurou contra o Estado, acção por responsabilidade civil extracontratual, pedindo 498 632 000$ de indemnização por danos sofridos em consequência da paralisação dos trabalhos de construção em prédio de sua propriedade, situado na vila de Fátima, Vila Nova de Ourém, em resultado do embargo efectuado em 24 de Maio de 1983 pela Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico, dando cumprimento a despacho do Sr. Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo, proferido em 17 de Maio de 1983, anulado por Acórdão de 24 de Maio de 1989 do STA, transitado de 14 de Junho de 1989».

5 — Linearmente, uma só *questão* vem equacionada nos autos, a da prescrição do direito indemnizatório, como excepção peremptória conducente à absolvição do pedido (artigos 493.º, n.º 3, e 496.º do CPC). Questão que se inscreve, *in casu*, numa acção administrativa para efectivar a responsabilidade civil extracontratual do Estado, construída a partir da anulação contenciosa de um acto administrativo da autoria de órgão da administração central do Estado (o despacho do «Secretário de Estado de Habitação e Urbanismo, proferido em 17 de Maio de 1983, anulado por Acórdão de 24 de Maio de 1989 do STA, transitado em 14 de Junho de 1989», talqualmente o identifica o M.mo Juiz *a quo*).

E a *solução* passa, fundamentalmente, pela ponderação da interrupção dessa prescrição, à luz do artigo 323.º do CC, ponto em que o M.mo Juiz *a quo*, depois de citar jurisprudência deste STA, com o entendimento de que se verifica tal interrupção (o «Acórdão de 5 de Junho de 1988, in recurso n.º 22 745»), perfilhou a orientação de que a «actual redacção do n.º 3 do artigo 71.º da Lei de Processo dos Tribunais Administrativos (LPTA) (Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho) e a revogação entretanto operada pelo n.º 2 desta norma, do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967,

veio afastar o sobre aludido entendimento» (e daí que «a interposição do recurso contencioso já não interrompe a prescrição, mas se decorrer o prazo prescricional, nos termos do artigo 498.º do CC, este só se completa decorridos seis meses sobre o trânsito em julgado da respectiva sentença»).

Será mesmo assim?

Perfilhando a tese do Acórdão desta Secção de 16 de Janeiro de 1992, recurso n.º 29 603, entendemos também que com o novo regime decorrente dos n.os 2 e 3 do artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, o legislador não quis afastar o regime do CC relativamente ao instituto da prescrição, «nomeadamente quanto à interrupção, seus efeitos e contagem de novo prazo por força da mesma», ou seja, todo o regime contido nos artigos 323.º a 327.º daquele Código.

E, nem o disposto no n.º 3 do citado artigo 71.º quer afastar inteiramente o regime constante dos artigos 326.º e 327.º do CC.

«Na verdade, o n.º 3 do citado artigo 71.º da LPTA não veio dispor que, em todos os casos de interposição do recurso contencioso e qualquer que seja o resultado da respectiva decisão (confinando-se à instância do recurso contencioso, ou conhecendo do seu mérito), o direito de indemnização, que se faça resultar desse acto impugnado, prescreva no prazo de seis meses a contar do trânsito em julgado dessa decisão» — lê-se no citado Acórdão de 16 de Janeiro de 1992, aí se acrescentando:

«Nesse sentido, desde logo aponta o facto de aí se não fazer coincidir exactamente a prescrição com prazo de seis meses a contar do trânsito em julgado, referindo apenas que não ocorrerá antes desses seis meses, assim admitindo que, não obstante a interposição de recurso, findo por decisão transitada em julgado, pode ter já ocorrido a prescrição do direito de indemnização, segundo o regime geral do CC, e, então, para tais casos, é que, por forma inovatória, se estatui que a prescrição só ocorrerá após ter decorrido o prazo de seis meses a contar do trânsito em julgado da decisão que pôs termo ao recurso.»

«Ora [...] e resulta dos n.os 2 e 3 do artigo 327.º do CC, isso pode acontecer quando o recurso termina por desistência, absolvição e deserção da instância, casos em que o prazo da prescrição, interrompido pela notificação para o recurso contencioso, interposto, se inicia de novo a partir desse facto interruptivo, não do trânsito em julgado da decisão respectiva, com ressalva de, no caso de absolvição de instância por motivo não imputável ao recorrente, não obstante ter decorrido o prazo da prescrição contado desde o facto interruptivo, se não considerar completada a prescrição antes de decorridos dois meses sobre o trânsito em julgado dessa decisão de absolvição de instância.

Foram estes casos, em que podia ocorrer a prescrição antes de decorridos seis meses sobre o trânsito da decisão do recurso contencioso, que o legislador quis proteger de forma inovatória, certamente no pressuposto de que, mesmo nesses casos, se justificava conceder aos recorrentes ainda um prazo de seis meses para que, se interessados, pudessem exercer o seu direito de indemnização.

Para tais casos, pois, procedeu a um alargamento do prazo.

Quanto aos casos — assim remata o aresto, com a nossa concordância — em que a decisão terminal do recurso anulou o acto administrativo impugnado, o n.º 3 do artigo 71.º manteve o regime geral vigente, ou seja, com o trânsito em julgado da decisão anulatória, inutilizou-se todo o tempo anteriormente decorrido, começando a

correr desde então novo prazo igual ao da prescrição primitiva — três anos» (o que se justifica, pois é, então, que «o interessado já tem definido, por decisão transitada em julgado, um dos pressupostos, porventura o principal, da responsabilidade extracontratual, sendo razoável deixar decorrer o prazo que o legislador fixou como geral para a prescrição de tal direito, de sorte que, só com o seu decurso funcione a consequência prescritiva, sancionadora da sua negligência, inércia ou desinteresse no exercício do seu direito, tornando-o desmerecedor da protecção jurídica, face à invocação dessa prescrição pela parte que dela pode beneficiar»).

E, não se diga, como faz o Acórdão de 13 de Outubro de 1992, recurso n.º 30 776, aderindo a entendimento oposto, que, se «o legislador tivesse pretendido arvorar a data do trânsito em julgado da decisão anulatória como *dies a quo* da contagem de um segundo prazo prescricional de três anos — decorrente da eficácia interruptiva da simples interposição do recurso contencioso — certamente o teria feito expressamente», pois que, como regista e demonstra o citado Acórdão de 16 de Janeiro de 1992, é de atentar no facto de o legislador, estabelecendo unidade e coerência nos regimes consagrados, «no n.º 1 do artigo 96.º da mesma LPTA, ter facultado ao recorrente de recurso contencioso em que haja 'sentença que anule o acto administrativo', a apresentação do requerimento para a execução, nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, 'no prazo de três anos a contar do trânsito em julgado da sentença, salvo se prazo diferente resultar do disposto em lei especial'» («E, como resulta do n.º 5 do artigo 6.º, n.º 1 do artigo 7.º e artigo 10.º desse diploma, a execução da sentença pode consistir em pagamento de indemnização pelos prejuízos resultantes do acto anulado» — acrescenta-se ainda no aresto).

Transpondo a orientação adoptada para o caso dos autos, temos que o recurso contencioso visando o acto administrativo, depois anulado, foi interposto no ano de 1983 — sendo aquele acto datado de 17 de Maio de 1983 — e nesse ano foi notificada a autoridade recorrida, com o que ficou interrompido o prazo de prescrição, e em 14 de Junho de 1989 transitou em julgado o Acórdão desta Secção de 24 de Maio desse ano, que anulou o tal acto administrativo, iniciando-se novo prazo de três anos de prescrição do respectivo direito de indemnização a contar daquela data de 14 de Junho de 1989. Como a presente acção administrativa foi intentada no ano de 1990 e o réu Estado citado em 6 de Março desse ano, é bom de ver que, confrontando tais datas, não vinga a prescrição, contrariamente ao que entendeu o M.mo Juiz *a quo,* para quem «a interposição de recurso contencioso já não interrompe a prescrição» (cf. o Acórdão do pleno da Secção de 26 de Fevereiro de 1991, recurso n.º 27 319, em sede de execução de julgado, registando as posições em confronto).

Enfim, quando foi exercitado o direito de indemnização através da acção administrativa em apreço, em 1990, ainda não havia claramente transcorrido o novo prazo de três anos.

Com o que, e em suma, não pode subsistir o julgado, havendo que prosseguir a acção os seus legais trâmites.

6 — Termos em que, sob invocação dos artigos 205.º e 206.º da Constituição, acordam em conceder provimento ao recurso jurisdicional, revogando a sentença recorrida.

Sem custas.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *José Vicente de Oliveira e Castro* — *Rui Manuel Pinheiro Moreira.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Aposentação. Agentes políticos.Inscrição na Caixa Geral de Aposentações. Secretários dos gabinetes de apoio de presidentes de câmaras municipais. Determinação da pensão de aposentação.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Os menbros dos gabinetes de apoio dos presidentes das câmaras municipais recrutados nos termos do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 44/85, de 13 de Setembro, não são agentes políticos, para os efeitos previstos no Estatuto da Aposentação.

2 — Um secretário de gabinete de apoio de um presidente de câmara municipal, nomeado nos termos daquela disposição legal, desempenhando tarefas de apoio administrativo, sujeito à direcção e disciplina da entidade nomeadora e adquirindo, como tal, o estatuto de agente administrativo, preenche os requisitos do artigo 1.º, n.º 1, do referido Estatuto de Aposentação.

3 — Não estando abrangido, assim, mas situações excludentes do n.º 2 do artigo 1.º daquele Estatuto e auferindo vencimento sobre o qual descontou quota para a Caixa Geral de Aposentações, é-lhe aplicável o disposto no n.º 1 do artigo 44.º do mesmo Estatuto.

Recurso n.º 30 651, em que são recorrente Maria José Pedro Figueiras e recorrida a Direcção dos Serviços de Previdência da Caixa Geral de Depósitos. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Lopes Rocha.

Acordam na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Maria José Pedro Figueiras, casada, aposentada, residente em Portimão, recorre da sentença de 11 de Novembro de 1991, do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC), que negou provimento ao recurso pela mesma interposto do acto da Direcção dos Serviços de Previdência (DSP) da Caixa Geral de Depósitos (CGD), de 23 de Novembro de 1990, que fixou definitivamente o montante da sua pensão de aposentação.

2 — A matéria do recurso rejeitado naquele TAC consiste no seguinte:

2.1 — A recorrente iniciou as suas funções na Câmara Municipal de Portimão (CMP), como trabalhadora eventual, em 25 de Fevereiro de 1950, nessa situação se mantendo até 25 de Maio de 1951;

2.2 — Em 26 de Maio de 1951, ingressou no quadro de pessoal da referida autarquia, com a categoria de telefonista, passando em 1 de Agosto de 1977 à categoria de escriturária-dactilógrafa e, por força do Decreto-Lei n.º 466/79, de 7 de Dezembro, a escriturária principal;

2.3 — Em 19 de Janeiro de 1983, tomou posse, interinamente, do lugar de terceiro-oficial administrativo, lugar em que passou a efectiva em 13 de Fevereiro de 1984;

2.4 — Em 23 de Fevereiro de 1986, foi nomeada, em comissão de serviço, secretária do Gabinete de Apoio Pessoal (GAP) do presidente da CMP, nos termos e ao abrigo do disposto no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril, com a alteração introduzida pela Lei n.º 44/85, de 13 de Setembro, situação que manteve até ser aposentada;

2.5 — Prestou serviço naquela Câmara desde a data indicada em 2.1, ininterruptamente, até à data da sua aposentação;

2.6 — Iniciou os descontos para a Caixa Geral de Aposentações (CGA) em 26 de Maio de 1951, tendo-lhe sido contado para efeitos de aposentação o tempo de serviço prestado como trabalhadora eventual, o que motivou uma contagem de tempo, para aqueles efeitos, de 39 anos e 9 meses de serviço;

2.7 — À data da aposentação auferia a remuneração mensal de 173 570$;

2.8 — A CGA começou por lhe fixar uma pensão provisória de 144 400$ mensais mas, mais tarde, em decisão definitiva, tal pensão foi fixada em 65 000$ mensais;

2.9 — E foi desta decisão que levou recurso contencioso de anulação para o TAC de Lisboa com fundamento *em violação de lei,* designadamente das disposições dos artigos 1.º, n.º 1, 44.º, n.º 1, e 45.º do Estatuto de Aposentação (EA) (Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro).

3 — Fundamentou o recurso, em resumo, nas seguintes razões de direito:

3.1 — Sempre lhe foram efectuados descontos de acordo com os valores mensais auferidos, os quais a Caixa veio naturalmente recebendo ao longo dos anos;

3.2 — Este procedimento não poderia deixar, aliás, de ser observado, tendo em conta a obrigação decorrente do artigo 1.º e as disposições do artigo 6.º, ambos do mencionado Estatuto;

3.3 — Acontece que a Caixa, com o acto recorrido, entendeu que a pensão da recorrente deve ser calculada com base na sua categoria de terceiro-oficial, sua categoria de origem, não obstante terem-lhe sido processados descontos com base no que efectivamente auferia; ora,

3.4 — É bem clara e expressa a lei quando, no artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 498/72, refere que o subscritor que tenha também direito de aposentação por cargo que exerça em regime de comissão ou requisição, poderá optar pela aposentação correspondente ao seu cargo de origem, o que quer dizer que consagra o princípio da opção por um ou por outro; sendo certo que,

3.5 — Era essa a situação da recorrente, que, como se disse, fora nomeada em comissão de serviço como secretária do referido GAP do presidente da CMP;

3.6 — Contra isto não pode argumentar-se que, no caso, não há direito de aposentação pelo cargo exercido em comissão de serviço — como no acto recorrido se nega —, visto o disposto nas normas legais acima invocadas; e,

3.7 — Também não vale o entendimento da Caixa, de que o cargo de secretária não confere o direito/obrigação estabelecido no n.º 1

do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 498/72, por se tratar de cargo exercido apenas na base de *confiança política;*

3.8 — Mesmo que assim fosse — e não é o caso — ainda teria de ter-se em consideração o próprio exercício do cargo em comissão de serviço, dado estarem reunidos os requisitos do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 498/72, ou seja, a existência de vínculo e subordinação à direcção e disciplina dos serviços, como a própria autarquia confirma após consulta da Caixa e até porque a recorrente veio a exercer tal cargo, aliás, o cargo de secretária de diversos presidentes da Câmara em questão;

3.9 — Ora, é o próprio EA (n.º 1 do artigo 44.º) a dizer que o «subscritor é aposentado pelo último cargo em que esteja inscrito na Caixa»;

3.10 — E é certo que a última inscrição na Caixa é a referente ao cargo que exerceu como secretária do citado GAP, pelo qual deveria, pois, ter sido aposentada.

4 — A estas razões *respondeu* a Caixa pelo modo seguinte:

4.1 — A situação ou estatuto pessoal dos «gabinetes de apoio pessoal» dos presidentes das câmaras municipais, a que se refere o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril (na redacção dada pela Lei n.º 44/85, de 13 de Setembro), *é em tudo igual* ao estatuto do pessoal dos gabinetes dos membros do Governo, previsto no Decreto-Lei n.º 267/77, de 2 de Julho; e, tanto num caso como no outro, trata-se de cargos que têm a natureza de *cargos políticos* e a cargos desta natureza não corresponde o direito de inscrição na CGA, como, aliás, sempre foi decidido por ela, Caixa;

4.2 — Embora tal pessoal se possa ainda incluir na categoria de agentes administrativos, certo é que exercem as suas funções na base da *confiança política,* sendo *livremente providos e exonerados* (no caso presente pelos presidentes das câmaras municipais) e não estando sujeitos à disciplina própria dos funcionários e agentes administrativos (v., por todos, João Alfaia, *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público,* vol. I, p. 142);

4.3 — Por tais razões, e a exemplo do que sempre foi entendido, mesmo antes das alterações introduzidas no EA pelo Decreto-Lei n.º 191-A/79, de 25 de Junho (cf. Simões de Oliveira, *Estatuto de Aposentação, Anotado e Comentado,* p. 14), tais agentes políticos, assim como outros *agentes políticos* (membros do Governo, por exemplo), não estão abrangidos na previsão do artigo 1.º, n.º 1, do EA;

4.4 — Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril, alterado pela Lei n.º 44/85 (diploma que define o estatuto do pessoal ora em questão) não contém qualquer disposição expressa a garantir o direito de inscrição na CGA, o que se justifica que contivesse se fosse intensão do legislador consagrar o direito de inscrição desse pessoal, dado o princípio que sempre vigorara no sentido de os *agentes políticos não usufruírem de tal direito;*

4.5 — No caso da recorrente verifica-se ter desempenhado tal cargo quando já era funcionária pública (subscritora da CGA), caso em que mantêm o vínculo ao lugar de origem, exercendo funções em *comissão de serviço* (artigo 8.º, n.º 3, do diploma em causa) e, por força do disposto no n.º 1 do artigo 11.º do EA, não suspende a sua inscrição na Caixa e continua a descontar quotas sobre as remunerações correspondentes à nova situação, contando-lhe esse tempo de serviço para efeitos de aposentação;

4.6 — Tal não significando que a subscritora possa vir a aposentar-se pelo *cargo político,* a pois este *não corresponde direito a aposentação* (o direito de inscrição), e só pelo facto de já anteriormente ser subscritora da CGA tem de continuar a descontar quota para esta Caixa sobre o vencimento que efectivamente recebeu como secretária do GAP da Presidência da Câmara;

4.7 — Quanto ao facto de ter sido fixada pensão de aposentação de montante superior à que posteriormente veio a ser fixada (144 400$ e 65 000$, respectivamente), tratou-se de pensão de aposentação *transitória,* de montante provisório e, portanto, ainda não definitivo, que veio a ser corrigido por despacho da direcção (dois membros) em 23 de Novembro de 1990, tendo o lapso cometido anteriormente sido corrigido ainda em tempo.

4.8 — E concluiu pela inexistência de vício de violação de lei invocado pela recorrente.

5 — Apenas alegou a recorrente, mantendo a posição exposta na petição de recurso.

6 — O digno magistrado do Ministério Público (MP) deu parecer no sentido de que o acto impugnado não padece de qualquer vício, aderindo às razões de direito expendidas na resposta da entidade recorrida.

7 — A sentença recorrida, depois de considerar provados os factos alinhados pela recorrente como suporte da sua pretensão, considerou, em síntese, que o facto de certo servidor desempenhar funções em comissão de serviço não é, por si, impeditivo de o mesmo ser obrigatoriamente inscrito na CGA se se houver firmado, com esta designação, contrato fora dos casos que o n.º 2 do artigo 1.º do EA exclui, mas já será, contudo, condição de que o citado artigo 1.º faz depender a inscrição na Caixa «em primeiro lugar que se trate de um servidor do Estado (ou outros entes públicos menores), expressão que tem vindo a ser adoptada nas leis [. . .] por forma a abranger os funcionários (em sentido rigoroso) e os agentes não funcionários, mas *com exclusão* dos chamados *agentes políticos,* que são designados para funções de confiança política e livremente amovíveis em qualquer momento», estando fora da categoria de subscritores da CGA os agentes políticos e titulares dos órgãos das autarquias — citando doutrina a este propósito —, exigindo o direito de aposentação, que integra o estatuto jurídico da função pública, a qualidade de subscritor da CGA, necessário se torna que o futuro beneficiário da pensão possua o direito de inscrição pelo artigo 1.º do EA.

Mais considerou que a recorrente, apesar de se integrar na mencionada figura de servidor do Estado, encontra-se excluída do direito de inscrição uma vez que ao desempenhar este cargo (de secretária de gabinete), desempenhou funções de confiança política sendo livremente amovível em qualquer momento.

E, depois de citar extracto de um parecer da Procuradoria-Geral da República (PGR), manifesta o entendimento de que o cargo da recorrente exercido em comissão de serviço não lhe conferia o direito de inscrição na Caixa por se encontrar excluída pela alínea *b*) do n.º 2 do artigo 1.º do EA, que refere que não são obrigatoriamente inscritos nessa Caixa os que devem ser aposentados por entidades diferentes; podendo, em todo o caso, afirmar-se que ela se encontrava inscrita não por aquele cargo, uma vez que o mesmo não lhe conferia o direito à inscrição, mas pelo de terceiro-oficial administrativo.

Sendo assim, era este o *último* cargo por que se encontrava inscrita, daí que, por força do artigo 44.º, n.º 1 do EA, era por este que devia ser aposentada. Igualmente por força do n.º 2 do mesmo preceito a aposentação do recorrente devia efectivar-se pelo cargo de origem, uma vez que a função de secretária era exercida fora do quadro de origem e da categoria que lhe pertencia. Diferente seria a situação se o cargo que a recorrente vinha exercendo, em comissão, conferisse direito de inscrição, pois que neste caso sempre poderia optar pela aposentação correspondente ao cargo de origem ou ao exercido em comissão, nos termos do artigo 45.º do mesmo EA.

O facto de descontar quota (a que se refere o artigo 5.º do EA) sobre o montante da remuneração auferida no desempenho do cargo de secretária, após recordar doutrina sobre o princípio de que as quotas incidem apenas sobre as remunerações susceptíveis de influir no cálculo da pensão de aposentação, é tido como irrelevante para a solução do recurso, por não estar em causa determinar se a recorrente estava ou não obrigada a descontar ou se, pelo contrário, só devia descontar quota sobre a remuneração correspondente ao cargo de terceiro-oficial administrativo, concluindo que se tornou desnecessário apreciar tal questão. E citou jurisprudência deste Tribunal em abono de tal entendimento.

8 — Nas suas alegações para este Supremo Tribunal, a recorrente manteve, no essencial, o que já havia expendido perante o tribunal *a quo,* mas acrescentou algumas razões no sentido de refutar considerações da sentença recorrida, em particular a não aceitação de se não encontrar subordinada à direcção e disciplina da entidade nomeadora, vincando a existência de verdadeira *relação de hierarquia,* subordinação essa condição *sine qua non* da inscrição na CGA; o não poder ser exonerada livremente pelo belo *arbítrio* do presidente da Câmara; e o exercício da sua função com carácter de profissionalidade.

Contra-alegando, a autoridade recorrida renovou as razões da sua resposta e conclui pelo não provimento do recurso.

O digno magistrado do MP foi de parecer que o recurso não merece provimento pelas razões e com os fundamentos aduzidos pela autoridade recorrida e consubstanciados na decisão impugnada.

9 — Corridos os vistos, cumpre decidir.

10 — Como resulta do precedentemente exposto, a controvérsia entre recorrente e recorrida situa-se na «natureza» do cargo que a primeira desempenhava à data em que passou à situação de aposentada, ou seja, a de secretária no GAP do presidente da CMP, para que fora nomeada ao abrigo do disposto no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 116/81, na redacção da Lei n.º 44/85, de 13 de Setembro. Para a recorrida, tratou-se de um *cargo político,* posto que a recorrente exerceu as suas funções na base da confiança política, podendo ser livremente provida e exonerada e não estando sujeita à disciplina própria dos funcionários e agentes administrativos. O seu estatuto seria igual ao do pessoal dos gabinetes dos membros do Governo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 267/77. Como *cargo político,* não lhe correspondia o direito à inscrição na CGA, logo, a pensão de aposentação que lhe foi fixada só podia ter como base o vencimento correspondente ao seu *cargo de origem.*

10.1 — Indicado está, por isso, que se comece pela análise desta questão, o que passa necessariamente pela definição de «cargo político», em ordem a verificar se a situação da recorrente lhe é subsumível.

10.2 — A doutrina constitucionalista não esconde as dificuldades relativas à densificação do conceito de «cargos políticos» a que se refere a Constituição da República nos artigos 120.º e 121.º, mas não se lhe afigura difícil delimitá-lo *negativamente.* «Primeiro, não se identificam titulares de cargos políticos com *titulares de órgãos de soberania;* por um lado, estes últimos abrangem os titulares da função jurisdicional, que parece não deverem considerar-se titulares de cargos políticos; por outro lado, os cargos políticos não se resumem aos órgãos de soberania, visto que do artigo 121.º decorre que os cargos políticos não têm de ser estaduais, podendo ser cargos das regiões autónomas ou do poder local. Titulares de cargos políticos também não são só aqueles que têm um estatuto constitucionalmente definido de *imunidades e prerrogativas;* estas só vêm definidas quanto aos titulares de alguns órgãos de soberania, sendo inequívoco que nem só eles são titulares de cargos políticos. A noção que melhor parece corresponder à razão de ser deste preceito constitucional é aquela que considera cargos políticos todos aqueles aos quais estão constitucionalmente confiadas *funções políticas* (sobretudo de direcção política)» (cf. Vital Moreira e Gomes Canotilho, em *Constituição da República Portuguesa Anotada»,* 2.ª ed., 2.º vol., p. 83).

10.2 — Na doutrina administrativista, refira-se Marcello Caetano quando, recordando que em todos os regimes existem, a par dos governantes que são titulares dos órgãos governativos e por isso se situam acima da Administração, certos agentes administrativos designados para o exercício de funções de *confiança política* e, por isso, livremente amovíveis, isto é, podendo ser transferidos ou demitidos sempre e quando ao Governo aprouver.

E depois de apontar como exemplos, entre outros, de *agentes políticos,* os membros dos gabinetes ministeriais (colaboradores activos da política governamental, solidários com os governantes como seus delegados, representantes ou auxiliares directos), escreve que a «característica» da situação jurídica desses agentes é a *amovibilidade:* a todo o tempo e sem dependência de quaisquer formalidades processuais podem ser transferidos de cargo ou dispensados do exercício das suas funções (cf. *Manual de Direito Administrativo,* 10.ª ed., 4.ª reimp., 1991, p. 672).

10.3 — Na falta de um conceito *legal* de «cargo político», válido para todas as situações e casos estranhos ou transcendentes ao exercício de *funções políticas,* na definição dos constitucionalistas referidos, legislação sectorial tem vindo a considerar determinados cargos como *políticos* para determinados efeitos.

Assim, a Lei n.º 9/90, de 1 de Março, considerou titulares de cargos políticos (e de altos cargos públicos) para efeito de *incompatibilidades,* determinadas entidades tradicionalmente assim consideradas (primeiro-ministro e membros do Governo, governadores civis, presidentes e vereadores a tempo inteiro de câmaras municipais); e outros que entendeu dever sujeitar ao mesmo regime, mas que não eram propriamente vocacionados para o exercício de *funções políticas* (governador e vice-governador do Banco de Portugal, gestor público ou presidente de instituto público autónomo, director-geral ou equiparado).

E o n.º 2 do artigo 1.º dessa lei dispôs que «são equiparados a titulares de *altos cargos públicos* todos os agentes cuja nomeação,

assente no princípio da livre designação pelas entidades referidas no número anterior, se fundamente em razões de especial confiança ou responsabilidade e como tal sejam declarados por lei».

Repare-se, desde já, que o pessoal dos referidos gabinetes ministeriais não é considerado, nesta lei, no elenco do n.º 1 do mesmo artigo como *titulares de cargos políticos,* podendo vir a ser, quando muito (se a lei o declarar [. . .]) como *equiparado* a titular de *altos cargos públicos,* nos termos do n.º 2.

Acontece que a Lei n.º 56/90, de 5 de Setembro, alterou a redacção do referido artigo, e, além de acrescentar ao elenco do n.º 1 novas categorias de titulares de cargos públicos, passando o n.º 2 a dizer: «O Governo deve definir, no prazo de 90 dias, o regime de incompatibilidades aplicável àqueles cuja nomeação, assente no princípio da livre designação pelas entidades referidas no número anterior, se fundamente por lei em razões de especial confiança e que exerçam funções de maior responsabilidade de modo a garantir a inexistência de conflitos de interesses».

Mais uma vez, o pessoal dos gabinetes ministeriais não é incluído no elenco dos titulares de *cargos políticos* do n.º 1 do artigo e acontece que a nova redacção do n.º 2 deixou de equiparar desde logo esse pessoal (que caberia no princípio da livre designação e nas relações de especial confiança) aos titulares de altos cargos públicos.

Assim, para efeitos de incompatibilidades, o mesmo pessoal não é considerado titular de cargo político. E como a lei inclui entre as entidades referidas no n.º 1 do artigo 1.º os presidentes das câmaras municipais, a definição do regime de incompatibilidades do pessoal dos respectivos gabinetes deverá constar de definição, por decreto-lei do Governo, nos termos do n.º 2. Só que *não são equiparados* a titulares de cargos políticos.

Ora, se a lei, provendo para um dos aspectos mais importantes do estatuto jurídico dos titulares de cargos políticos — as incompatibilidades — nem sequer inclui o pessoal dos gabinetes ministeriais como pertencendo a essa categoria, é pelo menos problemático que, para outros efeitos, queira nela incluí-los. Não há, pelo exposto, um conceito *unitário* de cargo político, adequado a cobrir esse pessoal e, por maioria de razão, a abranger o pessoal dos gabinetes dos presidentes de câmaras.

Tudo dependerá, mesmo no que toca às incompatibilidades, do diploma a publicar pelo Governo que, aliás, não o foi até à data.Quer dizer, não se encontra definido ainda, mediante lei especial, o regime de incompatibilidades do pessoal cujo modo de recrutamento sirva aos critérios do princípio da livre designação e se fundamente por lei em razões de especial confiança e exerçam funções de maior responsabilidade.

10.4 — O artigo 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho, que revogou expressamente o Decreto-Lei n.º 267/77, de 2 de Julho, desactualizadamente invocado nas alegações da entidade recorrida, dispõe que os membros dos gabinetes ministeriais (melhor dizendo, dos membros do Governo), estão sujeitos aos *deveres gerais* que impendem sobre os funcionários e agentes da Administração Pública, nomeadamente os deveres de diligência e sigilo sobre todos os assuntos que lhe foram confiados ou de que tenham conhecimento por causa do exercício das suas funções. Por seu turno, o artigo 5.º do mesmo diploma estatui que aos *secretários pessoais* compete prestar

aos membros do Governo o *apoio administrativo* que lhes for determinado.

É deveras problemático que este tipo de funções possa ser qualificado como *funções políticas.* O mesmo relativamente se passa para o pessoal dos gabinetes dos presidentes de câmaras, em que pese a circunstância de o Decreto-Lei n.º 116/84, no seu artigo 8.º (na redacção da Lei n.º 44/85, de 13 de Setembro) não conter disposição similar.

Mas o paralelismo, que se invoca nas alegações da entidade recorrida, entre o estatuto desse pessoal com o pessoal homólogo dos gabinetes de membros do Governo, não pode deixar de valer também quanto à *natureza* das respectivas funções.

Quais são esses «deveres gerais» dos funcionários e agentes da Administração Publica a que os membros de gabinetes estão sujeitos, nos termos do artigo 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 268/88?

Como a doutrina administrativista tem sublinhado, a regra, na Administração Pública, é que os deveres de serviço são determinados pela *via hierárquica:* os agentes estão hierarquizados. Por isso, em geral, o funcionário hierarquizado tem o dever de obediência aos seus legítimos superiores. Conjuntamente com ele, contrai outros deveres que terá de observar escrupulamente como conteúdo ou consequência da função, entre eles os deveres profissionais e os deveres de carácter político. Entre os deveres profissionais contam-se, entre outros, o dever de obediência, o dever de residência, o dever de assiduidade, o dever de zelo e aplicação, o dever de sigilo e de informação, o dever de urbanidade e respeito pelos superiores e o dever de probidade. Entre os deveres políticos apontam-se o dever de lealdade ao país e o de respeito pelas instituições do Estado. (Neste sentido, cf. Marcello Caetano, *ob. cit.,* pp. 731 e segs.).

São, por conseguinte, tais deveres que impendem sobre os membros dos gabinetes governamentais por força do aludido artigo 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho. Daqui resulta não ser correcto dizer-se, como nas alegações da entidade recorrida, que os agentes administrativos que exercem funções na base da confiança política não estão sujeitos à disciplina própria dos funcionários e agentes administrativos, ainda que, sem discussão, pertençam à categoria de agentes políticos.

10.5 — A propósito de uma questão levantada em torno do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 116/84, com as alterações da Lei n.º 116/85, ponderou-se no parecer do Conselho Consultivo da PGR, aprovado na sessão de 16 de Janeiro de 1992 e depois publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 116, de 20 de Maio do mesmo ano, que os membros do gabinete de apoio dos presidentes da câmaras municipais exercem um cargo público, visto ocuparem um lugar integrado num quadro, ao serviço dos presidentes e, portanto, das autarquias locais.

E aí se entendeu, também, que se tratava de um lugar (ou cargo) *permanente.*

A noção de «cargo permanente» era dada pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 43 285, de 2 de Novembro de 1960, que dispunha: «Consideram-se *cargos permanentes,* para efeitos do disposto no artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 26 115, de 23 de Novembro de 1935, não apenas os lugares desempenhados em cargos directamente aprovados, como também aqueles em que o provimento seja efectuado por período superior a um ano, desde que igualmente retribuído por força de

dotações inscritas expressamente para o pessoal, com exclusão dos preceitos nos artigos 71.º e 404.º do Código Administrativo».

Ora, os lugares do referido gabinete de apoio estão devidamente aprovados pelo artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 116/84.São, por conseguinte, lugares (ou cargos) *permanentes,* independentemente do vínculo dos seus titulares e o *despeito do carácter de amovibilidade.*

Acontece que, ainda na vigência da redacção originária do artigo 1.º do EA, mais restritiva do que a redacção actual, já Simões de Oliveira escrevia: «A inscrição [. . .] representa um direito ou poder jurídico do servidor da função pública, pela possibilidade de auferir as vantagens de vir a efectivar uma aposentação», acrescentando:

«O artigo não distingue entre quaisquer modos de vinculação do servidor à função que exerce, para abranger a generalidade das situações.

Não importa, assim, que o servidor tenha *provimento* no cargo, por meio de *nomeação* vitalícia ou temporária ou de *comissão* ou requisição, ou por *contrato de provimento,* ou tenha *assalariamento* (permanente ou eventual) ou *contrato de prestação de serviços* (sem prejuízo do disposto no n.º 2); que tenha designação *interina, provisória* ou *definitiva,* que esteja nos *quadros permanentes,* em *quadros eventuais* ou *fora dos quadros,* que trabalhe em tempo *parcial* ou em tempo *completo,* que sirva em regime de *contrato administrativo* (v. Código Administrativo, artigo 815.º, § 2.º) ou *de contrato de direito privado,* seja *contrato de trabalho* (v. Código Civil, artigo 1152.º), seja de *prestação de serviço* (v. Código Civil, artigo 1154.º) se se houver firmado, com esta designação, contrato fora dos casos que o n.º 2 exclui» (cf. *ob. cit.,* pp. 14 e 15).

A actual redacção substituiu o inciso «servidores do Estado, institutos públicos e autarquias locais [. . .]» por «funcionários e agentes que, *vinculados a qualquer título,* exercem funções, com *subordinação à direcção e disciplina dos respectivos órgãos,* na administração central, local e regional [. . .]». E o n.º 2 do mesmo artigo apenas exclui os que se obrigam a prestar a qualquer entidade pública certo resultado do seu trabalho *desempenhado com autonomia* e prévia estipulação de remuneração, bem como os que devam ser aposentadas por *entidades diferentes* da Caixa.

Reparar-se-á na sensível diferença da redacção da actual alínea *a*) relativamente à mesma alínea da redacção originária, que excluía da obrigatoriedade de inscrição como subscritores, dos que exerciam as suas funções em regime de simples prestação de serviços não se encontrando sujeitos, de modo continuado, *à direcção e disciplina da respectiva entidade pública,* ou obrigando-se apenas a prestar-lhe *certo resultado* do seu trabalho.

Os secretários do gabinete pessoal dos presidentes das câmaras não se encontram na posição de prestadores de serviços em regime de autonomia ou, como se diz no EA, não estão obrigados a prestar-lhes *certo resultado* do seu trabalho.

Como se sublinhou no referido parecer, trata-se de pessoal, provido em comissão de serviço, para ocupar um lugar previsto na lei, ficando obviamente subordinado à direcção e disciplina do presidente da câmara e adquirindo, como tal, o estatuto de agente administrativo. Clara indicação nesse sentido é a faculdade de opção pelas remunerações correspondentes aos lugares ou cargos de origem e a manutenção do direito a estes, bem como às promoções, ao acesso a concursos, às regalias ou qualificações, aos benefícios sociais e a qualquer outro direito adquirido, a que se refere o artigo 8.º do citado decreto-lei.

10.5 — Como se sabe, numa pessoa colectiva é necessário distinguir entre *órgãos* e *agentes.* Enquanto os primeiros têm por carácter especifico competir-lhes uma vontade funcional imputável à pessoa colectiva, os meros *agentes* são colaboradores dos órgãos, executando tarefas materiais (burocráticas, técnicas, etc.) ou preparando as suas decisões (cf. Marcello Caetano, *Manual de Ciência Política e de Direito Constitucional,* 6.ª ed., I, 1989, p. 185).

A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais — artigo 237.º, n.º 1, da Constituição, que são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas — idem, artigo 237.º, n.º 2, e artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março. Mas é necessário distinguir, também aqui, entre *órgãos* e *agentes.*

A câmara municipal é um órgão representativo do município, de tipo colegial, constituído por um presidente e vereadores, eleitos pelos cidadãos eleitores residentes na sua área.

Os titulares dos órgãos deliberativo e executivo das autarquias são eleitos por sufrágio directo pelo colégio eleitoral com a respectiva base territorial e a *relação* que se constitui nessa forma de designação não tem carácter funcional, antes devendo ser considerada, a justo título, no âmbito da constituição e efeitos de um *mandato político.*

A relação de mandato político, constituída através da eleição, tem um conteúdo de inteira independência quanto aos *titulares* dos *órgãos* municipais. Ao manifestarem a vontade da pessoa colectiva pública assumem, nas funções de tipo executivo, também a direcção da respectiva estrutura administrativa, logo sobre os *agentes* que pertencem aos correspondentes quadros.

Daí que, contrariamente aos órgãos, exista uma relação de *hierarquia* entre estes e os respectivos *agentes.*

O poder típico da superioridade hierárquica é, como também se sabe, o *poder de direcção* que se traduz na competência do superior para dar ordens e instruções tendentes a impor aos subordinados a prática dos actos necessários ao bom funcionamento do serviço ou à mais conveniente interpretação das leis, tendo por correlato passivo o dever de obediência.

Andam-lhe associados, em regra, outros poderes, designadamente o disciplinar.

E o artigo 1.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 28/84, de 16 de Janeiro, não deixa qualquer dúvida sobre a sua aplicabilidade aos *agentes* desta última.

E o artigo 18.º, n.º 1, do mesmo Estatuto, prescreve que a competência disciplinar sobre os funcionários e *agentes* das autarquias locais [. . .] pertence aos respectivos órgãos executivos.

Nenhuma dúvida legítima pode, assim, subsistir sobre a *subordinação* à *direcção* e *disciplina* do presidente da câmara municipal, do pessoal do seu gabinete de apoio. Não há confusão possível entre a relação de mandato político daquele e a relação de subordinação hierárquica que existe entre ele e o pessoal da câmara.

Segue-se que a situação funcional desse pessoal e, em particular, do secretário do gabinete de apoio, preenche os requisitos do artigo 1.º do EA.

10.6 — A tese de que os *agentes políticos* ou titulares de cargos políticos não são abrangidos pelo citado Estatuto e, por conseguinte, não podem ser inscritos na CGA, ignora a evolução legislativa dos últimos anos.

Com efeito, o Estatuto dos Eleitos Locais (Lei n.º 29/87, de 30 de Junho) veio abrir uma brecha na solidez dessa tese, na justa medida em que passou a garantir aos mesmos a aplicabilidade, quando em regime de permanência, do regime de segurança social mais favorável para o funcionalismo público, se não optarem pelo regime da sua actividade profissional (artigo 13.º, n.º 1).

E sempre que optem pelo regime da CGA deverão, se for caso disso, ser efectuadas as respectivas transferências de valores de outras instituições de previdência ou de segurança social para onde hajam sido pagas as correspondentes contribuições (citado artigo, n.º 3). O artigo 13.º-A, do Estatuto, regula o modo como os eleitos locais podem exercer o direito de opção, designadamente o caso de opção pelo regime de protecção social da função pública (n.º 2); e o artigo 18.º contém regras especiais sobre a contagem de tempo de serviço e reforma antecipada, referindo-se os seus n.os 2 e 4 à *aposentação* que, como se sabe, é a situação dos funcionários e agentes civis posterior à cessação do serviço activo, designando-se por *reforma* a dos militares e equiparados (aliás, os referidos preceitos também contemplam estes últimos).

Ora, se a lei consagrou esta solução para os eleitos locais, que desempenham *cargos políticos,* como defender solução diferente para o pessoal dos gabinetes das câmaras que, como se disse, não exercem *funções políticas* mas de simples coadjuvação em tarefas de *apoio administrativo?*

Dir-se-á que deve ser assim porque a sua nomeação depende de *livre escolha,* é baseada na confiança política e tem a característica da amovibilidade. Só que este argumento provaria de mais.

Com efeito, também o *pessoal dirigente* dos serviços e organismos da administração central e local do Estado e regional, provido em comissão de serviço (artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro), não beneficia de um estatuto de completa *inamovibilidade:* a comissão de serviço pode, *a todo o tempo,* ser dada por finda durante a sua vigência:

a) Por despacho fundamentado do membro do Governo competente, no caso de director-geral ou de subdirector-geral ou cargos equiparados, podendo tal fundamentação basear-se, nomeadamente, na não comprovação superveniente da capacidade adequada a garantir a execução das orientações superiormente fixadas, na não realização dos objectivos previstos, na necessidade de imprimir *nova orientação* à gestão dos serviços, de *modificar as políticas a prosseguir* por estes ou de tornar mais eficaz a sua actuação e na não prestação de informações ou na prestação deficiente das mesmas quando consideradas essenciais para o cumprimento da *política global* do Governo;

b) Por despacho fundamentado do membro do Governo competente, na sequência do procedimento disciplinar em que se tenha concluído pela aplicação de sanção disciplinar;

c) A requerimento do interessado [. . .] (artigo 7.º do mesmo diploma).

Por outro lado, o recrutamento do pessoal dirigente é sempre feito *por escolha,* embora condicionada à posse de certas habilitações ou categorias profissionais ou integração em carreiras (artigos 3.º e 4.º, *idem*), sendo de notar que, para os cargos de director-geral e subdirector-geral ou equiparados, essa *escolha* não é limitada às categorias indicadas no artigo 3.º, mas enunciada *como regra*).

Do conjunto destas disposições sobre recrutamento, critério de escolha e casos de cessação de comissão a todo o tempo, depreende-se que existe, na sua base, uma *confiança política* das entidades competentes para a nomeação, expressivamente traduzida nos apontados motivos de cessação a todo o tempo, em que o despacho fundamentador é concebido em termos exemplificativos, como se vê do uso do termo «nomeadamente». Aliás, é notório esse elemento de *confiança política,* como se viu da alínea *a*) do n.º 2 do artigo 7.º («nova orientação à gestão dos serviços», «modificar as políticas a seguir», «não prestação de informações essenciais ao cumprimento da política do Governo», etc.). A *confiança política* não é sinónimo de confiança político-partidária, mas tem um sentido mais geral, equivalente a *política do Governo.* A vinculação ao dever de fundamentar o despacho de cessação da comissão de serviço, dada a sua elasticidade e face ao carácter exemplificativo, constitui uma ténue garantia que não se afigura idónea para destruir a característica de amovibilidade dos cargos em questão.

Ora, que se saiba, nunca o exercício desses cargos dirigentes foi considerado obstáculo à inscrição dos mesmos como subscritores da CGA e à aposentação por esses cargos, em que pese a indesmentível coloração política que envolve o seu recrutamento.

Segue-se que não é razoável concluir que, relativamente a agentes com muito menos responsabilidades, como os secretários de presidentes de câmara, vocacionados para tarefas administrativas, a ordem jurídica, considerada na sua totalidade, queira privá-los de um direito que não excluiu no caso do pessoal dirigente com o pretexto de os primeiros desempenharem «cargos políticos», mal alicerçado em razões de facto e de direito.

O mesmo é dizer que está hoje ultrapassada a concepção que defendia a evolução do direito à inscrição na Caixa, de funcionários e agentes cujos meios de recrutamento se baseavam na confiança política e cuja situação se caracterizava pela amovibilidade, sem operar qualquer distinção quanto ao conteúdo material das respectivas funções .

10.7 — Posto isto, tem pouco interesse discutir outra concepção, que acentuava a característica da *profissionalidade* para distinguir as noções de *funcionário* e *agente,* o primeiro provido por nomeação voluntariamente aceite ou por contrato indefinidamente renovável, para servir por tempo completo um determinado lugar criado por lei com carácter permanente, segundo o regime legal da função pública, o segundo abrangendo todos os indivíduos que, por qualquer título, exerçam actividades ao serviço das pessoas colectivas públicas, sob a direcção dos órgãos da Administração Pública para participarem em tarefas próprias desta (cf. Marcello Caetano, *ob. cit.,* p. 672 e *Princípios Fundamentais de Direito Administrativo,* 1977, p. 360).

A teorização destas diferenças é de reduzida importância para a decisão do caso *sub judice.*

Escreveu-se, com interesse para o tema, no parecer n.º 117/83 da PGR (publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 24 de Janeiro de 1984 e no *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 333, p. 156), que podem detectar-se *dois níveis de ligação* do agente ao Estado ou a outro ente público.

«Uma ligação, que embora pouco estreita, cria um estado de sujeição ou, pelo menos, de subordinação à direcção do órgão público ao qual o agente preste serviço. Uma ligação com vínculo mais apertado, cujos traços mais salientes residem na *profissionalidade* do agente, detentor de estatuto específico (incluindo o disciplinar) regido pelo direito público administrativo, com garantias de estabilidade traduzidas na forma de nomeação, na integração num quadro, no direito a uma carreira, numa remuneração certa.»

Só que o artigo 1.º do EA não distingue entre funcionário e agente, nos termos indicados (como se vê do inciso «funcionários e agentes que, vinculados a qualquer título, exercem funções [. . .]»). O elemento característico desta forma englobante não é a *profissionalidade,* mas sim a «subordinação à direcção e disciplina dos respectivos órgãos», incluindo os da administração local. E já vimos que os lugares dos referidos gabinete de apoio estão devidamente aprovados pelo artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 116/84, sendo, pois, lugares permanentes, independentemente do vínculo (nomeadamente a amovibilidade) dos seus titulares.

Não lhes quadra, por isso, aquela noção de *brevidade* de passagem pela função pública ou o carácter *fugaz* do seu contacto com a Administração. O sistema de provimento contém, ou pelo menos não exclui radicalmente, a virtualidade de uma passagem por tempo indefinido, pese embora a possibilidade da sua livre exoneração. Neste sentido, o desempenho do cargo não se confunde com uma colaboração necessariamente breve ou fugaz, determinada por razões de mera circunstância ou um tipo de trabalho a prazo certo ou limitado.

Uma coisa é a *característica* da livre nomeação e exoneração, outra a *natureza* dos serviços a prestar, com vocação para a continuidade, aliás não se compreenderia que a lei instituísse os gabinetes de apoio pessoal, naturalmente por ter reconhecido a sua necessidade, fixando a correspondente composição. O único limite imposto à duração do serviço é a cessação do mandato do presidente (artigo 8.º citado, n.º 2).

10.8 — A recorrente prestou serviço à administração local na qualidade de agente administrativo, subordinada à direcção e disciplina do presidente da Câmara, auferindo vencimento sobre o qual descontou para a CGA. Não lhe sendo razoavelmente aplicável, pelas razões indicadas, a qualificação de *agente político,* nomeadamente pela *natureza* das *funções* que lhe competiam, enquadra-se na previsão do n.º 1 do artigo 1.º do EA, não estando abrangida pelas situações excludentes definidas no n.º 2 do mesmo preceito.

Não se configura, por outro lado, um caso de aplicação do artigo 11.º do mesmo Estatuto.

É de concluir, pelas razões expostas nos números anteriores, que a recorrente deve beneficiar do regime do artigo 44.º, n.º 1. Com efeito, o último cargo desempenhado — e sobre cuja remuneração descontou as correspondentes quotas — não pode ser considerado um *cargo político,* atenta a *natureza* das *funções* que lhe correspondiam e porque o critério da livre nomeação e exoneração e consequente amovibilidade não se mostra decisivo para, só por si, lhe conferir a qualidade de *agente político.*

Procede, assim, a sua pretensão de ver calculada a sua pensão de aposentação com base no vencimento que auferia na qualidade de membro do gabinete do presidente da CMP.

Não o entendendo assim, a entidade recorrida violou o disposto nos artigos 1.º e 44.º do EA, estando o acto que fixou a pensão definitiva contaminado por vício de violação de lei.

10.9 — Termos em que concedem provimento ao recurso, revogam a sentença impugnada e anulam o acto contenciosamente recorrido.

Sem custas.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *Manuel António Lopes Rocha* (relator) — *João Vaz Rebordão — José da Cruz Rodrigues.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Responsabilidade civil extra-contratual das autarquias. Indeferimento de pedido de prorrogação de validade de alvará de licença de construção concedido por anterior deliberação camarária. Não interposição oportuna de recurso contencioso do acto de indeferimento. Excepção peremptória inominada da segunda parte do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967 .

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, estabelece uma dupla via de ressarcimento dos danos sofridos pelo lesado:

a) Interposição do recurso contencioso, com a consequente anulação do acto impugnado e com a consequente execução da decisão anulatória;

b) Formulação de pedido indemnizatório autónomo por meio de acção sobre responsabilidade civil.

Esta segunda via assume, porém, carácter residual, sendo apenas circunscrita aos prejuízos que ficariam sempre por reparar mesmo que o recurso tivesse sido interposto e, portanto, ainda que o acto tivesse sido anulado e a sentença anulatória executada.

2 — À regra da primeira parte desse preceito corresponde a excepção contemplada na segunda parte do mesmo. E, constituindo esta excepção um facto modificativo do direito do lesado, incumbe ao ente demandado, por força do estatuído no n.º 2 do artigo 342.º do Código Civil, o ónus de demonstrar que os danos invocados e decorrentes do acto ilícito são consequência, no todo ou em parte, daquela conduta omissiva.

3 — Tal excepção — de qualificar como excepção peremptória inominada — é aplicável à responsabilidade civil extra-contratual das autarquias locais — conduzindo a sua procedência à absolvição da entidade demandada do pedido.

Recurso n.º 30 806, em que são recorrentes Silvino Francisco Silva e outro e recorrido o município de Leiria. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Ferreira de Almeida.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Silvino Francisco Silva e José Daniel Francisco Silva, construtores civis, residentes em Vale Tacão, Santa Catarina da Serra, Fátima, demandaram, no Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, o município de Leiria, pedindo a condenação deste — na sequência da deliberação da Câmara Municipal de Leiria (CML), de 23 de Março de 1990, que lhes indeferiu um pedido pelos mesmos formulado em 28 de Fevereiro de 1990 de prorrogação do prazo de validade do alvará de licença de construção n.º 2756, que lhes havia sido concedido por deliberação do mesmo órgão de 7 de Julho de 1989 — a pagar-lhes:

a) A quantia correspondente aos juros calculados à taxa legal de 15% ao ano sobre o capital aplicado na construção da moradia (5 610 000$) desde 23 de Março de 1990 até ao momento em que se torne definitivamente impossível por força da expropriação por utilidade pública a conclusão da obra ou que a CML delibere autorizar a sua conclusão, os quais até ao dia 20 de Abril de 1991 ascendem ao montante de 906 053$;

b) A quantia correspondente aos juros calculados à mesma taxa, sobre o valor que os autores aufeririam, a título de lucro, com a venda da moradia, desde 1 de Agosto de 1990 até ao momento em que se torne definitivamente impossível em virtude da expropriação por utilidade pública, a sua alienação, ou até à data em que, por eventual deliberação da Câmara, permitindo a continuação dos trabalhos, esteja concluída a moradia, os quais até 20 de Abril de 1991 ascendem a 841 960$;

c) A quantia de 7 790 000$ a título de lucros cessantes.

2 — O M.mo Juiz daquele Tribunal, no despacho saneador sentença, inserto a fls. 48 e segs.:

Julgou o autor Silvino parte legítima, absolvendo nessa parte o réu da instância;

Julgou verificada a excepção peremptória inominada contemplada no n.º 1 — segunda parte do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro —, ressarcibilidade dos danos através de oportuna interposição de recurso contencioso do acto lesivo que não ocorreu por facto imputável aos autores, o que determinou a extinção do direito dos mesmos autores às reclamadas indemnizações;

Considerou o pedido como sempre improcedente mesmo que não se julgasse verificada a aludida excepção peremptória por falta de ilicitude e de inadequação do facto aos danos invocados.

Em consequência, e depois de decretar a absolvição da instância supra-aludida, absolveu, no mais, o réu do pedido e condenou os autores, como litigantes de má fé, em 10 UCs de multa.

3 — Inconformados, interpuseram os autores recurso jurisdicional para este STA, no qual formularam asa seguintes conclusões:

«1. A posição relativa das partes, tal como a configura o autor na petição inicial, é que determina o conceito de legitimidade.

2. Tendo os recorrentes alegado que formaram entre si uma sociedade irregular, que caracterizam, e tendo configurado desse modo o direito invocado e a posição que têm na relação jurídica material controvertida, não podia nem devia a sentença recorrida julgar procedente a excepção de ilegitimidade deduzida.

3. As deliberações da CML, de 7 de Julho de 1989 e de 21 de Março de 1990, são causalmente adequadas para provocar os danos enunciados pelos recorrentes.

4. Com efeito, a deliberação de 7 de Julho de 1989, que aprova a construção projectada pelos recorrentes no pressuposto de que o traçado do IC 9 seria alterado, criou naqueles a expectativa de que concluiriam a obra.

5. Por seu turno, a deliberação de 13 de Março de 1990, justificada pelo facto de a CML não ter entretanto conseguido alterar o traçado da via, frustrou todas as expectativas que a deliberação anterior suscitou.

6. Não se demonstra nos autos que os prejuízos que os recorrentes alegam ter sofrido não se teriam verificado se estes tivessem utilizado os meios contenciosos ao seu dispor.

7. Assim, não se verifica a excepção peremptória a que se refere o artigo 7.º, segunda parte, do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro.

8. Por outro lado, a CML não pautou a sua conduta com a diligência, cautela e prudência que lhe eram exigíveis.

9. Na verdade, aprovou a construção da moradia quando tinha conhecimento que a obra projectada contendia com o traçado do IC9.

10. Essa aprovação ficou a dever-se à circunstância de a CML ter considerado que conseguia alterar, naquela zona, o traçado da via em causa.

11. A decisão sobre a viabilidade de uma construção é da esfera de competência da Câmara, não podendo ser deferida aos particulares.

12. Tendo a obra sido aprovada e licenciada não incumbia aos recorrentes aferirem da oportunidade da sua construção.

13. A decisão recorrida é violenta e fere o mais elementar sentido de justiça. E,

14. Viola, nomeadamente, os artigos 26.º, 493.º e 496.º do Código de Processo Civil (CPC), os artigos 7.º, segunda parte, e 6.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967.»

4 — Subido o processo a esta Secção sem quaisquer contra-alegações, o Ex.mo Procurador-Geral Adjunto emitiu parecer no sentido da confirmação do decidido em 1.ª instância.

5 — Correram os vistos legais e, nada obstando, cumpre apreciar e decidir.

6 — Em matéria de facto relevante vêm dados como assentes pela decisão recorrida os seguintes pontos:

a) Encontra-se registada na respectiva Conservatória do Registo Predial a favor do autor José Daniel a aquisição de uma parcela de terreno para construção urbana designada por lote H, situada na Cova do Amarelo ou Telheiro, freguesia da Barreira, Leiria;

b) O autor José Daniel requereu à CML a aprovação do projecto e licenciamento da construção de uma moradia unifamiliar nesse lote de terreno;

c) Em 7 de Julho de 1989, a CML deliberou a aprovação do pedido nos termos seguintes:

«A Câmara, tendo em conta os pareceres técnicos, deliberou por unanimidade deferir a pretensão por se situar num loteamento já

aprovado, tendo já sido pedida nessa parte a rectificação do traçado do IC9»;

d) Deliberação essa que foi notificada ao autor José Daniel;

e) Em 28 de Agosto de 1989, foi passado o alvará de licença de obras n.º 2756 em nome do autor José Daniel, válido até 24 de Fevereiro de 1990;

f) Em 23 de Março de 1990, a Câmara — a pedido do mesmo autor — procedeu à reapreciação do processo de licenciamento e deliberou, «ao abrigo do disposto na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril, indeferir a pretensão por a construção se situar dentro da zona de protecção do IC 9»;

g) O requerimento que provocou a deliberação referida em *f*) foi apresentado em 28 de Fevereiro de 1990;

h) Os autores não impugnaram contenciosamente a deliberação de 23 de Março de 1990.

Fixados os factos pertinentes, passemos agora ao direito aplicável.

4 — Há que decidir desde já a controvérsia sobre a legitimidade do autor Silvino que vem suscitada no presente recurso.

O despacho saneador sentença ora impugnado considerou o réu Silvino parte ilegítima e adianta-se desde já que com toda a razão.

A acção destina-se a obter a condenação da entidade administrativa por responsabilidade civil extracontratual decorrente da prática de actos de gestão pública .

O pedido radica numa relação jurídico-administrativa estabelecida entre a CML e o autor José Daniel, em nada nela tendo intervindo o autor Silvino. Com efeito, o lote de terreno onde se iniciou a construção do edifício primitivamente licenciado encontrava-se registado *ab initio* em nome exclusivo do José Daniel e foi este quem, em seu próprio nome, requereu à Câmara a aprovação do projecto e o licenciamento da construção [cf. supra n.º 6, alíneas *a*) e *b*)]. E foi a pedido do mesmo José Daniel que a Câmara procedeu, em 22 de Março de 1990, à reapreciação do mesmo processo de licenciamento.

E é desses dois actos que os autores pretendem agora fazer derivar o seu pedido indemnizatório.

Assim sendo, e para utilizar a fórmula vertida no artigo 26.º, n.º 3, do CPC, são o citado José Daniel e o município de Leiria os únicos «sujeitos da relação material controvertida», isto é, os únicos «titulares do interesse relevante para o efeito da legitimidade».

A invocada e supostamente existente sociedade irregular formada entre o autor José Daniel e o autor Silvino poderá eventualmente relevar para outros fins que não para a concreta relação jurídico-administrativa tal, como de resto, é configurada pelos autores na petição do recurso.

Não merece pois qualquer censura a decisão *sub judice* ao considerar o autor Silvino parte ilegítima e ao decretar em consequência a absolvição do réu da instância na parte correspondente.

5 — Passemos agora ao mérito do recurso.

Estatui o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967:

«O dever de indemnizar por parte do Estado e demais pessoas colectivas públicas, dos titulares dos seus órgãos e dos seus agentes não depende do exercício pelos lesados do seu direito de recorrer dos actos causadores do dano; mas o direito destes à reparação só subsistirá na medida em que tal dano se não possa imputar à falta

de interposição de recurso ou a negligente conduta processual da sua parte no recurso interposto.»

Estabelece pois este preceito uma dupla via do ressarcimento dos danos sofridos pelo lesado:

a) Através da interposição do recurso contencioso, com a consequente anulação do acto impugnado, e execução da sentença anulatória;

b) Através de um pedido de indemnização autónomo por meio de acção sobre responsabilidade civil — mas esta segunda via sempre de carácter residual e apenas circunscrita aos prejuízos que ficariam sempre por reparar mesmo que o recurso tivesse sido interposto e, portanto, ainda que o acto tivesse sido anulado e a sentença anulatória executada» (cf. o Acórdão desta Secção de 28 de Maio de 1991, in recurso n.º 29 330).

À regra da primeira parte do preceito em análise corresponde a excepção contemplada na segunda parte. Todavia, constituindo esta excepção um facto modificativo do direito do lesado, incumbe ao Estado, por força do estatuído no n.º 2 do artigo 342.º do Código Civil, o ónus de demonstrar que os danos por aquele invocados, e decorrentes do acto ilícito, são consequência, no todo ou em parte, daquela conduta omissiva, ou negligente e por isso insusceptíveis de repercussão (cf., quanto a este ponto, o Acórdão desta Secção de 4 de Outubro de 1990, in recurso n.º 28 249).

Provada, pois, a culpa do lesado resultando da respectiva passividade há que excluir — face à procedência da aludida excepção peremptória inominada — a responsabilidade civil do Estado por quaisquer danos (cf., a este respeito, o Acórdão do STA de 4 de Fevereiro de 1992, in recurso n.º 29 928).

Este Supremo Tribunal vem também estendendo que a excepção contida na segunda parte do supracitado artigo 7.º é igualmente aplicável à responsabilidade civil extracontratual das autarquias locais (cf., entre outros, os Acórdãos de 12 de Abril de 1988, de 27 de Setembro de 1989 e de 2 de Julho de 1991, in recursos n.ºs 24 723, 27 454 e 25 839, respectivamente).

Ora, o que nos mostram os autos?

O réu município de Leiria sustenta que aos autores, por não haverem oportunamente interposto recurso contencioso da deliberação camarária de 22 de Março de 1990, não assiste qualquer direito indemnizatório. Face a esta excepção, os autores contrapõem na réplica — em manifesta contradição com o alegado da petição inicial — que tal direito se funda afinal apenas no facto de a Câmara haver levianamente autorizado, pelo citado acto de 7 de Julho de 1989, o licenciamento da construção, apesar de bem saber que essa construção podia colidir com o traçado projectado para o chamado IC 9 (itinerário complementar n.º 9).

Porém, como bem se observa na decisão recorrida, a forma como se encontram redigidos os artigos 31.º a 35.º da petição não consente a nova asserção excludente dos autores de que o pedido indemnizatório não haja sido fundado na actuação da Câmara, consubstanciada na deliberação de 23 de Março de 1990.

Bem vistas as coisas, os autores acabam por pretender fazer derivar a obrigação de indemnizar por parte do réu tanto no facto de a Câmara haver primitivamente autorizado a edificação como no facto de ulteriormente não ter prorrogado a licença.

Realcem-se as seguintes passagens do articulado inicial no sentido da invocação dessa causa de pedir abrangente, e de que, aliás, se faz eco, a sentença ora em apreciação:

«[. . .] Porém, não se quedou por aí (a deliberação que autorizou a construção) a forma precipitada e irresponsável que caracterizou a actuação da CML em todo este processo» (artigo 31.º). Efectivamente, se a CML, ao ser-lhe solicitada a prorrogação do alvará, tivesse tido previamente o cuidado de apurar qual a fase em que a obra se encontrava, não teria certamente tomado a decisão de recusar a referida prorrogação (artigo 32.º). Com efeito, o adiantado estado da construção impunha, como a única atitude razoável, o deferimento da pretensão dos autores (artigo 33.º). Ora, a leviandade da CML, ao deferir o pedido de construção, vindo posteriormente a indeferir a reapreciação da licença que validamente emitira, causou aos autores prejuízos extremamente relevantes (artigo 34.º). Ao decidir da forma referida, a CML de Leiria colocou-se na situação de ter de indemnizar os autores de todos os prejuízos que, com a sua conduta, lhes causou (artigo 35.º).

E que os autores estabelecem como marco decisivo referencial dos pedidos parcelares em que se desdobra o pedido indemnizatório a citada deliberação de 23 de Março de 1990, resulta dos próprios termos em que os mesmos se encontram deduzidos.

Assim, e no que concerne aos pedidos de indemnização por lucros cessantes advenientes da não conclusão das obras e portanto da impossibilidade de venda do edifício e pela perda de rendimentos financeiros da aplicação de lucro que os autores poderiam auferir com a venda da casa, os autores arvoram como *terminus a quo* da contagem dos respectivos juros a data dessa deliberação, estabelecendo como *terminus ad quem* correspondente a «data em que a Câmara venha a deliberar autorizar a conclusão da obra suspensa». E, no que tange aos prejuízos decorrentes do empate de capital aplicado na construção da moradia (primeira parte do pedido formulado a fl. 7), também o pedido deve ser interpretado como reportado à citada data de 23 de Março de 1990. Isto porque os mesmos pedem o pagamento dos «juros calculados à taxa legal, sobre o valor que [. . .] aufeririam, a título de lucro, com a venda da moradia, desde 1 de Agosto de 1990 até ao momento em que se torne definitivamente impossível, em virtude de expropriação por utilidade pública, a sua alienação, ou até à data em que, por eventual deliberação da Câmara, permitindo a continuação dos trabalhos, esteja concluída a moradia [. . .].»

Temos pois que, no fundo, todas essas indemnizações parcelares acabam por assentar a sua fonte geradora no acto administrativo que tornou inviável a prossecução e a conclusão da obra em curso de construção, ou seja, o supramencionado acto deliberativo lesivo dos direitos invocados datado de 23 de Março de 1990.

De resto, e como bem observa o réu município de Leiria na sua contestação, a velada intenção de responsabilização da Câmara pelos prejuízos decorrentes do primitivo acto de licenciamento representaria uma forma clara de *venire contra factum proprium* por parte dos autores. Na realidade, quando os autores submeteram à apreciação da Câmara o projecto de construção e solicitaram a respectiva licença, já era do domínio público a possibilidade de o traçado do chamado IC 9 passar por aquela zona e local. Isso mesmo os autores reconhecem ao alegarem no artigo 26.º da petição inicial que, nessa data (de 7 de Julho de 1989), e tal como «manifestamente se depreende do

teor do texto da deliberação então aprovada — doc. n.º4 — já era previsível que o traçado da estrada em questão passasse nas imediações do lote dos autores e pudesse interferir com a construção que estes ali pretendiam levar a efeito». E, com efeito, na deliberação em apreço fazia-se expressa referência a um pedido de rectificação do traçado do IC 9, circunstância que os devia manter alerta e ponderar bem no intuito de implantar a moradia no local; o que, todavia, os não demoveu desse objectivo, procurando antes — como de resto confessam — concluir com a maior celeridade, os respectivos trabalhos.

Acrescente-se, aliás, que o licenciamento inicial foi deferido pela Câmara «por se situar num loteamento já aprovado» e que o pedido de concessão de nova licença só foi indeferido quando se tornou claro que a construção «se situava dentro da zona de protecção do IC 9» (docs. de fls. 18 a 22).

Saber porém se os autores tinham ou não direito ou expectativa legitimamente protegida à prorrogação da licença primitiva ou à concessão da nova licença e se o acto de indeferimento violou ou não direitos ou interesses juridicamente relevantes só através da sindicância contenciosa desse acto poderia ser descortinado.

Se assim é, como os autos demonstram, todos os danos invocados acabam por ser reconduzíveis à não oportuna interposição do competente recurso contencioso de tal acto por parte dos respectivos destinatários. Mas, porque tal não sucedeu, a pretensão da sua reparação exercitada nos presentes autos teria que ser — como o foi e bem — pela sentença recorrida — considerado insubsistente, nos termos prescritos pela segunda parte do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967. Preceito este que, como já vimos acima, é aplicável também no domínio da responsabilidade das autarquias, mas que não precludirá obviamente o ressarcimento indemnizatório resultante da eventual expropriação por utilidade pública dos bens imóveis em apreço (cf. artigo 1.º do Código das Expropriações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 438/91, de 9 de Novembro.

E como a procedência da invocada excepção peremptória acarretaria necessariamente o julgamento da improcedência do pedido, com a consequente absolvição do réu — artigo 493.º, n.º 2, do CPC — prejudicado ficaria o conhecimento dos pressupostos da obrigação de indemnizar — artigo 660.º, n.º 2, do mesmo diploma — conhecimento que o Sr. Juiz de 1.ª instância declaradamente operou com vista a «proporcionar uma mais ampla base de revisão em eventual recurso [. . .] para mais rapidamente se atingir decisão que ponha termo ao processo» *(sic)*. Conhecimento ainda que agora se torna despiciendo, pelas mesmas razões, face à solução de mérito adoptada no presente recurso relativamente à matéria da questionada excepção.

6 — Em face do exposto:

Negam provimento ao recurso;

Confirmam, em consequência, a decisão recorrida.

Custas pelo autor.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* (relator) — *José Acácio Dimas de Lacerda — José Vicente de Oliveira e Castro.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Diuturnidades. Tempo de serviço. Costureiras externas das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento.

Doutrina que dimana da decisão:

Não contando o tempo de serviço prestado pelas costureiras externas das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento para efeitos de aposentação, não pode o mesmo ser contado para efeitos de diuturnidades, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 330/76, de 7 de Maio.

Recurso n.º 30 856, em que são recorrente o general Ajudante-General do Exército e recorrida Fernanda de Jesus Gonçalves de Matos. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Nunes Ferreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

O general Ajudante-General do Exército (AGE) veio interpor o presente recurso jurisdicional da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa que, em recurso contencioso interposto por Fernanda de Jesus Gonçalves de Matos, anulou o acto de indeferimento tácito do requerimento que, em 14 de Março de 1989, ela dirigiu ao Chefe de Estado-Maior do Exército (CEME), pedindo que no cálculo do abono de diuturnidades fosse tido em consideração todo o tempo da sua vinculação ao Ministério do Exército (ME) através das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (OGFE).

A finalizar a respectiva alegação, o ora recorrente formulou as seguintes *conclusões,* depois de convidado para tal:

«1 — A recorrida, durante o período em que prestou serviço como costureira externa, não estava submetida ao regime do contrato de trabalho, não tinha estatuto de funcionária pública, mas sim e exclusivamente prestou serviço autónomo ou de tarefa.

2 — Só o exercício de funções públicas, por funcionários e agentes que vinculados a qualquer título exerçam funções, com subordinação a direcção e disciplina das respectivos órgãos [. . .] e recebam ordenado, salário ou outra remuneração, confere direito a inscrição como subscritor da Caixa Geral de Aposentações (CGA).

3 — A recorrida não se encontra na situação de facto referenciada, pelo que não pode legalmente ser-lhe reconhecido o direito a abono de diuturnidades, já que não é possível contar-lhe o referido tempo de serviço para efeito de aposentação.

4 — A douta sentença recorrida fez incorrecta interpretação e aplicação do disposto nos artigos 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 300/76, de 7 de Maio, 1.º do Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro, e § 6.º do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 218/76, de 27 de Março, violando os respectivos preceitos.

A ora recorrida contra-alegou, sustentando a confirmação da sentença recorrida.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido de o recurso merecer provimento, na esteira da jurisprudência que vem sendo firmada por este STA.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Matéria de facto que vem dada como provada e se considera relevante:

1) Em 5 de Novembro de 1963, a ora recorrida foi mandada submeter a exame médico e provas profissionais por despacho do director das OGFE, para «se reconhecer se possui a robustez e condições físicas necessárias para poder ser admitida como costureira externa destas Oficinas Gerais e se sofre ou não de moléstia contagiosa;

2) Do mesmo documento onde foi lavrado tal despacho (fl. 89) constam os «resultados do exame médico a que se procede»: «Está nas condições». 5 de Novembro de 1963. — O Médico *(assinatura ilegível);*

3) Do mesmo documento de exame médico consta o seguinte despacho: «Seja admitida provisoriamente desde 7 do corrente, como costureira externa. Esta admissão, em princípio, é feita pelo prazo mínimo de três meses. Em 19 de Novembro de 1963. — O Director *(assinatura ilegível)";*

4) Na sequência de provas profissionais a que foi submetida em 31 de Outubro de 1963, o respectivo júri emitiu sobre a ora recorrida o seguinte parecer (fl. 87):

«A candidata em referência confeccionou bem e com a exigida perfeição os mencionados artigos, pelo que o júri a considerou apta a ser admitida como costureira externa de obra por tipo»;

5) Esta «informação» (doc. de fl. 87) tem observado o visto do director, em 19 de Novembro de 19963;

6) O despacho de admissão da ora recorrida foi publicado na p. 2 da *Ordem de Serviço,* n.º 260, de 7 de Novembro de 1963 (fl. 119);

7) A fl. 90 consta um «termo de responsabilidade» pelo trabalho a desenvolver pela candidata, ora recorrida;

8) De fls. 92 a 116 dos autos encontra-se junto o anexo à *Ordem* n.º 305, de 31 de Dezembro de 1952, que contém as instruções para o pessoal interno e para o pessoal externo das OGFE, cujos termos se dão por reproduzidos.

Expostos os factos, importa analisar se a sentença recorrida fez correcta interpretação e aplicação dos preceitos legais, ao considerar que a ora recorrida tinha direito a ver-lhe contado, para efeito do cálculo do abono de diuturnidades, todo o tempo em que prestou serviço para as OGFE.

Esta questão tem sido objecto de numerosos acórdãos deste STA, tendo também sido exaustivamente tratado no parecer da Procuradoria-Geral da República (PGR) n.º 6/81, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 24 de Fevereiro de 1982. E não vemos razão para alterar o entendimento que vem sendo seguido.

Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 330/76, de 7 de Maio, «para a atribuição das diuturnidades será levado em conta todo o tempo de serviço prestado no exercício de funções públicas, nos termos da legislação em vigor para efeitos de aposentação [. . .]».

E, segundo a alínea *a*) do n.º 2 do artigo 1.º do Estatuto da Aposentação (EA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro, não são inscritos como subscritores da CGA os que apenas se obrigam a prestar a qualquer entidade pública certo resultado do seu trabalho desempenhado com autonomia e prévia estipulação de remuneração.

Nesta situação se encontrava a ora recorrida, pois enquanto costureira externa estava tão-somente sujeita ao cumprimento de certas

obrigações quanto a prazos de execução e de qualidade dos trabalhos apresentados.

Era remunerada à peça executada, pelo resultado do trabalho efectuado no seu domicílio, portanto fora das instalações das OGFE, sem sujeição a horário ou ordens e instruções da respectiva administração ou direcção das OGFE.

As costureiras externas trabalhavam fora das instalações das OGFE porque apenas se pretendia delas a apresentação de certo resultado do seu trabalho, administrando elas livremente o seu tempo, desvinculadas de horário, utilizando para sua comodidade e conveniência as suas próprias casas.

Como se disse no citado parecer da PGR, «em tais circunstâncias não existe vinculação do interessado à entidade pública, em termos de fazer depender a actividade daquele das ordens e directrizes adoptadas por esta, em vista da realização das suas atribuições.

Trata-se de um simples contrato de direito privado, em que o particular conserva a sua plena liberdade de acção, entregando à entidade pública, que pode aceitar ou não, o produto do seu trabalho, por ele livremente orientado e executado, e actuando ambas as partes em termos de se responsabilizarem unicamente conforme as cláusulas do respectivo contrato e as regras gerais de direito privado aplicáveis».

Em suma, a ora recorrida, enquanto costureira externa das OGFE, não se encontrava ligada ao ME por um contrato de trabalho subordinado, mas por um contrato de prestação de serviço, tal como se encontra definido no no artigo 1154.º do CC, ou seja: «aquele em que uma das parte se obriga a proporcionar à outra certo resultado do seu trabalho intelectual ou manual, com ou sem retribuição».

Confrontando esta definição com a de contrato de trabalho contida no artigo 1152.º do mesmo CC — «aquele pelo qual uma pessoa se obriga, mediante retribuição, a prestar a sua actividade intelectual ou manual a outra pessoa sob a direcção e autoridade desta» — concluímos que entre as duas figuras contratuais se verificam as duas diferenças essências assinaladas por Menezes Cordeiro no seu *«Manual de Direito do Trabalho»* (pp. 520 e segs.):

«Na prestação de serviço trata-se de *proporcionar certo resultado do trabalho,* enquanto no trabalho se refere o *prestar numa certa actividade;*

Na prestação de serviço não há qualquer referência à autoridade e direcção [. . .] de outrem».

E acrescenta o mesmo autor, logo de seguida, que «a sujeição à autoridade e direcção de outrem constitui o critério último de distribuição».

Nada mais seria preciso acrescentar para se dar como assente que o trabalho da ora recorrida, como costureira externa das OGFE, era desempenhado com autonomia e por isso irrelevante para efeitos de aposentação, ante o estatuído na alínea *a*) do n.º 2 do artigo 1.º do EA.

E, se era irrelevante para esse efeito, também o era para o da atribuição de diuturnidades, atento o que se dispõe no atrás transcrito n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 330/76.

Mas o que acaba de ser dito vê-se confirmado no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 218/76, de 27 de Março, que aditou, no seu artigo 1.º, os §§ 3.º a 6.º do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 41 892, de 31 de Outubro de 1958.

Com efeito, depois de naquele preâmbulo se referir que a situação do pessoal externo das OGFE se tem vindo a agravar progressivamente e que a legislação em vigor nada previa quanto a garantias de trabalho, remunerações e aposentação do referido pessoal e de se aludir expressamente, nos aditados §§ 3.º e 4.º do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 41 892, ao trabalho prestado em regime de tarefa, diz-se no também aditado § 6.º desse preceito que, na determinação da aposentação do pessoal que «vier a ser inscrito na CGA — o que obviamente só ocorrerá depois de esse pessoal adquirir a qualidade de funcionário público, em conformidade com o que se dispõe no n.º 1 do artigo 1.º do EA: «Será considerado o tempo de serviço prestado como funcionário. E acrescenta o preceito que, para o tempo de serviço que não for susceptível de contagem pela CGA, por falta de requisitos legais, ou seja, aquele em que a ligação à Administração não ocorreu no âmbito de trabalho subordinado, haverá lugar a um subsídio a suportar pelo Fundo de Protecção e Acção Social (FPAS).

Será precisamente, em relação à ora recorrida, o tempo em que ela prestou serviço como costureira externa das OGFE.

Esse período não será contado para efeitos de aposentação pela CGA e consequentemente também o não pode ser para atribuição de diuturnidades, pelo que a sentença recorrida não julgou correctamente ao decidir em sentido contrário.

Por tudo o exposto, acorda-se em dar provimento ao recurso, revogando a sentença recorrida, devendo os autos prosseguir no tribunal *a quo* para apreciação de outros vícios cujo conhecimento tenha ficado prejudicado.

Custas pela recorrida, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 12 000$ e 8 000$.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *Manuel Nunes Ferreira* (relator) — *Rui Manuel Pinheiro Moreira — Artur Joaquim Faria Maurício.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Recurso. Despacho de indeferimento de rectificação da sentença. Falta de publicitação do acto. Anulabilidade.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Nada obsta a que o recurso da sentença abranja o despacho de indeferimento de rectificação da sentença, pois o que o n.º 2 do artigo 670.º do Código de Processo Civil veda é o recurso autónomo de tal despacho, na medida em que mantém a sentença inalterada e não faria sentido haver recurso desse despacho e não da sentença.

2 — A falta de publicitação de um acórdão exigida por lei, não se traduzindo em carência absoluta da forma legal desse acto, traduz-se em ilegalidade geradora de anulabilidade não de nulidade absoluta.

3 — Sendo o recurso rejeitado por extemporaneidade, não se torna necessário nem útil apreciar outras eventuais causas de rejeição, designadamente a questão de aceitação tácita do despacho impugnado.

Recurso n.º 30 901, em que são recorrente Eulália Maria Marques Trindade Gordinho e recorrida a Câmara Municipal da Nazaré. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Nunes Ferreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Eulália Maria Marques Trindade Gordinho, residente na Nazaré, interpôs o presente recurso jurisdicional da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra que, por manifesta ilegalidade na sua interposição, rejeitou o recurso contencioso de anulação dos despachos de 14 de Novembro de 1990 e de 27 de Fevereiro de 1991 do presidente da Câmara Municipal da Nazaré (CMN).

Na respectiva alegação, formulou as seguintes conclusões:

«*A*) *Rectificação da matéria de facto fixada na douta sentença recorrida.*

I — É nulo o douto despacho de fl. 86 quanto à parte em que indefere o requerimento da recorrente de fl. 82 de rectificação da douta sentença recorrida, porquanto não especifica os fundamentos de facto e de direito que justificam tal decisão;

II — A recorrente goza do direito de arguir uma tal nulidade perante o tribunal superior, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 668.º do Código de Processo Civil (CPC);

III — Quanto à matéria alegada nos artigos 1.º a 5.º do requerimento de fl. 82, limitou-se efectivamente o M.mo Juiz do tribunal *a quo* a referir que o mesmo '[. . .] vai indeferido' (!), não especificando por conseguinte os fundamentos que o determinaram a decidir nesse sentido;

IV — As inexactidões apontadas são devidas a lapso manifesto do julgado, constituindo claramente *erros materiais* (e não erros de julgamento), como tal passíveis de rectificação;

V — Ao assim não entender, indeferindo no essencial o requerimento da recorrente de fl. 82, violou o tribunal recorrido, salvo o devido respeito, a norma constante do n.º 1 do artigo 667.º do CPC;

VI — O despacho de fl. 86 deve ser declarado nulo com fundamento no disposto nos artigos 668.º, n.º 1, alínea *b*), e 666.º, n.º 3, do CPC, com as necessárias consequências legais;

B) *Da questão da extemporaneidade do recurso do acto de 14 de Novembro de 1990.*

VII — Houve por parte da autoridade recorrida *preterição de formalidades essenciais* impostas pelo artigo 84.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, quanto à publicação dos primeiro e segundo actos recorridos;

VIII — Tratando-se os despachos de 14 de Novembro de 1990 e de 27 de Fevereiro de 1991 de decisões destinadas a ter eficácia externa deveriam ter sido, e não foram, objecto de publicação em edital afixado nos lugares de estilo durante 5 dos 10 dias subsequentes à tomada de tais decisões (cf. é comprovado pelos docs. de fls. 59 e 61, relativamente ao primeiro acto recorrido, e fls. 54 e 58, relativamente ao segundo acto recorrido;

IX — Carecem, assim, tais actos absolutamente de forma legal, dada a *obrigatoriedade* da publicação dos mesmos nos moldes indicados no artigo 84.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, sendo por conseguinte *nulos*, face do disposto na alínea *e*) do n.º 1 do artigo 88.º do citado Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março;

X — Sendo nulo o primeiro acto recorrido, não é extemporâneo o recurso contra ele interposto pela recorrente, podendo a nulidade do acto administrativo ser arguida a todo o tempo (v. Acórdãos do tribunal pleno do STA de 8 de Janeiro, de 24 de Fevereiro de 1982 e de 26 de Novembro de 1985, publicados in *Acórdãos Doutrinais,* respectivamente, n.os 14, p. 286, 248-249, p. 1135 e 292, p. 456);

C) *Da questão da confirmatividade do despacho de 27 de Fevereiro de 1991.*

XI — Mesmo que se considerasse válido o primeiro acto recorrido e extemporâneo o recurso interposto contra este acto, sempre se teria de concluir não ser o segundo acto recorrido (despacho de 27 de Fevereiro de 1991) meramente confirmativo do primeiro (despacho de 14 de Novembro de 1990);

XII — Uma análise atenta permitirá concluir que, à luz da *vontade real* a ele subjacente, é o primeiro acto recorrido um despacho de *deferimento sob condição suspensiva* de um *pedido de licenciamento de obras* (requerimento de 29 de Maio de 1990), enquanto que o segundo acto recorrido é um despacho de *indeferimento de um pedido de licenciamento de uma demolição* (requerimento de 8 de Janeiro de 1991);

XIII — O despacho de 14 de Novembro de 1990 (primeiro acto recorrido) incidiu sobre o requerimento de 23 de Agosto de 1990 de reapreciação do processo de obras apresentado pelo técnico Fernando Boarqueiro em representação da recorrente (indeferido) e sobre o requerimento de 29 de Maio de 1990 da recorrente de concessão de licença de obras (deferido sob condição suspensiva: 'O processo será licenciado [. . .]' (despacho) '[. . .] após ser solicitada a demolição dos anexos [. . .]' (parecer), '[. . .] de acordo com o parecer da Divisão Técnica' (despacho);

XIV — Ao despacho de 13 de Agosto de 1990, exarado no (mas não proferido sobre o) requerimento de 29 de Maio de 1990 da recorrente, em que esta pede a concessão de licença por 360 dias para obras, não corresponde qualquer parecer da Divisão Técnica;

XV — No despacho de 14 de Novembro de 1990 emprega a autoridade recorrida por duas vezes a expressão 'de acordo com o parecer da Divisão Técnica', pelo que é, inequivocamente, neste parecer que terá de colher-se a vontade real subjacente a tal despacho;

XVI 'A vontade real [. . .] deve prevalecer sobre a vontade declarada, sempre que seja a expressão do interesse público que esta traiu' (M. Caetano, *Manual,* I, p. 494);

XVII — O interesse público que a vontade declarada pela autoridade recorrida traiu através da prolação do despacho de 14 de Novembro de 1990, *proferido no exercício de um poder vinculado,* é o de que sejam aplicadas correctamente e de forma equitativa as 'Normas de orientação para ampliação do Bairro dos Pescadores da Nazaré', ou seja, o *interesse da realização da Justiça,* quando se trata de apreciar pedidos de concessão de licenças para obras de ampliação a realizar naquele bairro;

XVIII — Não se divisa, pois, a *'identidade de conteúdo e de objecto'* das duas decisões impugnadas a que alude a douta sentença recorrida,

a fl. 79, estando esta parte da sentença em questão em manifesta contradição com a de fl. 75 v.º, que considera versar o primeiro acto recorrido sobre *um pedido de licenciamento de obras de ampliação* e o segundo sobre um '*pedido* de autorização para apenas proceder à *demolição* dos anexos quando as obras de ampliação estivessem terminadas';

XIX — A 5.ª das normas de orientação supramencionadas não consagra a demolição dos anexos como 'condição *sine qua non*' da concessão da licença de construção, não constituindo qualquer entrave (abstraindo inclusive da inconstitucionalidade desta norma regulamentar) a que licença de demolição possa ser requerida para período subsequente ao do termo da licença de construção;

XX — Não se verifica a identidade de objecto e de decisão dos primeiro e segundo actos recorridos, pelo que ao considerar o acto de 27 de Fevereiro de 1991 meramente confirmativo do despacho de 14 de Novembro de 1990, violou o tribunal recorrido, salvo o devido respeito, a norma constante dos artigos 55.º e 57.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho (v. Acórdão do tribunal pleno do STA, citado no artigo 36.º das presentes alegações);

D) *Da questão da aceitação tácita do primeiro acto recorrido.*

XXI — O requerimento da recorrente de 8 de Janeiro de 1991, que deu origem ao segundo acto recorrido, surge precisamente na sequência do despacho de 14 de Novembro de 1990, denotando, de facto, aceitação tácita deste primeiro acto recorrido quanto à parte do mesmo que defere sob condição suspensiva o pedido de licenciamento de obras de ampliação;

XXII — A recorrente vem precisamente preencher essa condição, requerendo previamente o licenciamento da demolição dos anexos, ainda que para período posterior ao do termo das obras;

XXIII — Há aceitação tácita do acto recorrido segundo o artigo 827.º do Código Administrativo quando se verifica a prática 'espontânea e sem reservas' de facto incompatível com a vontade de recorrer»;

XXIV — O requerimento da recorrente de 8 de Janeiro de 1991 não traduz a prática extemporânea e sem reservas de facto incompatível com a vontade de recorrer, nem a autoridade recorrida alegou qualquer facto que o demonstre, dele não resultando inequívoca uma vontade de não recorrer por parte da recorrente ('[. . .] a aceitação tácita reveladora da vontade de não recorrer tem de ser inequívoca» Acórdão do tribunal pleno do STA, de 13 de Janeiro de 1966, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 68, p. 1369);

XXV — A tese segundo a qual se presume o conhecimento do acto administrativo recorrido nos casos em que o recorrente, ao intervir no processo administrativo, 'nele revela conhecimento de indeferimento' (Acórdão do STA de 16 de Maio de 1985, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 302, p. 157) '[. . .] resultava do disposto no § 2.º do artigo 52.º do Regulamento do STA, mas esta doutrina não consta do correspondente preceito da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (Decreto-Lei n.º 267/75, de 16 de Julho), artigo 29.º' (anotação do supra citado acórdão, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 302, p. 166). Nesse sentido aponta também o Acórdão do tribunal pleno do STA de 22 de Abril de 1986, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 298, p. 1228.

Não houve contra-alegações e o Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido de o recurso não merecer provimento.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Foram dados como provados os seguintes factos:

a) Em Dezembro de 1987 foram aprovadas as «Normas de orientação para ampliação das construções do Bairro dos Pescadores», constantes do documento de fls. 10 e11 dos autos e que se dão como reproduzidas;

b) Em 29 de Maio de 1990, a recorrente apresentou nos serviços da CMN requerimento pedindo concessão de licença «para proceder no Bairro dos Pescadores, Rua A, 4, na freguesia da Nazaré, a obras de alteração no prédio urbano a confrontar de norte, sul, nascente e poente com Bairro dos Pescadores», juntando: declaração de responsabilidade, memória descritiva, estimativa do custo, fotocópia da escritura, projecto de telefone e 15 peças desenhadas (v. processo apenso);

c) Em 13 de Agosto de 1990, o recorrido exarou, naquele requerimento, o seguinte despacho: «Indeferido de acordo com o parecer da Divisão Técnica»;

d) Na mesma data em que apresentou o requerimento referido em *b*), a recorrente fez entrar num requerimento solicitando a concessão de licença por 30 dias, «para proceder [. . .] a demolição dos anexos do prédio»;

e) Em 7 de Agosto de 1990, o recorrido despachou: «Indeferido de acordo com o parecer da Divisão Técnica»;

f) O parecer aludido nos despachos de *c*) e *e*) tem o seguinte teor:

«Trata-se de projecto de licenciamento de obras de alteração para um edifício situado no Bairro dos Pescadores.

Analisado o projecto e de acordo com o estabelecido nas normas de orientação para a ampliação das construções do Bairro dos Pescadores, bem como no despacho de 2 de Maio de 1989, com base na informação da Divisão Administrativa n.º 38/TAX/183/89, de 2 de Maio de 1989, que refere dever ser o projecto acompanhado apenas da declaração do técnico responsável pelos trabalhos de execução da obra, e não estando os elementos de acordo com o atrás exposto, estes serviços emitem parecer desfavorável, propondo-se o indeferimento do pedido ao abrigo da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril»;

g) Notificados o despacho e o parecer transcritos em *e*) e *f*), o técnico responsável pelos trabalhos de execução da obra, Fernando Manuel da Cruz Boarqueiro, apresentou nos serviços da CMN, em 23 de Agosto de 1990, um requerimento dizendo que, por lapso, rubricara todas as peças do processo, quando devia passar só a declaração de técnico responsável e solicitava ao recorrido a reapreciação do processo;

h) Neste requerimento, o recorrido exarou o seguinte despacho, com a data de 14 de Novembro de 1990 (que é o primeiro acto recorrido): «Indefiro, de acordo com o parecer da Divisão Técnica. O processo será licenciado após a execução da demolição, de acordo com o parecer da Divisão Técnica»;

i) O parecer aludido naquele despacho é do seguinte teor::

«Tendo sido apresentada declaração do técnico responsável pelos trabalhos e execução da obra, e analisado o pedido, estes Serviços não vêm inconveniente no deferimento do mesmo.

Mais se refere que deverá previamente e de acordo com as normas de orientação para ampliação do Bairro dos Pescadores, ser solicitada a demolição dos anexos existentes, pelo que se mantém o parecer desfavorável, propondo-se o indeferimento do pedido, ao abrigo da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril»;

j) Os despachos de *h*) e parecer de *i*) foram comunicados à recorrente por carta registada com aviso de recepção, recebida em 21 de Novembro de 1990;

l) Em 8 de Janeiro de 1991, a recorrente apresentou requerimento, nos Serviços da CMN, com referência ao processo da mesma obra, informando que «não possuindo qualquer outro bem onde possa guardar os seus haveres, solicita a V. Ex.ª que lhe seja permitido proceder à demolição dos anexos após a obra concluída, para que até lá possa guardar os seus pertences nestes anexos; tendo isto em consideração solicito e agradeço a V. Ex.ª que me seja concedida licença de obras cujo processo é o acima referenciado»;

m) Neste requerimento, lavrou o recorrido, em 27 de Fevereiro de 1991, o seguinte despacho: «Indefiro de acordo com o parecer da Divisão Técnica»;

n) O parecer referido neste despacho tem o seguinte teor: «Analisado o pedido apresentado e de acordo com as normas de orientação para ampliação do Bairro dos Pescadores, não se torna possível a sua viabilização. Assim, consideram estes serviços de emitir parecer desfavorável, propondo-se o seu indeferimento ao abrigo da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril»;

o) O despacho e parecer indicados em *m*) e *n*) foram notificados à recorrente por carta registada com aviso de recepção, que esta recebeu em 6 de Março de 1991;

p) Os despachos de *h*), *i*) e *m*) foram publicitados através de editais;

q) O presente recurso contencioso foi introduzido em juízo em 26 de Abril de 1991.

Expostos os factos, cumpre apreciar as questões jurídicas suscitadas, começando naturalmente pela pretendida rectificação da matéria de facto fixada na sentença recorrida, questão a que respeitam as conclusões I a VI.

Vem agora a recorrente arguir a nulidade do despacho de fl. 86 na parte em que indeferiu o pedido de rectificação da sentença naquele aspecto. E o que, antes de mais, há que analisar é se tal arguição pode ser feita em sede de recurso da sentença.

Como se vê da conclusão II, a recorrente alega ter esse direito, invocando para tanto o preceituado no n.º 3 do artigo 668.º do CPC, sendo certo, no entanto, que esta previsão respeita a nulidades da sentença, enquanto que as nulidades agora em causa vêm imputadas a um despacho posterior à sentença e que indeferiu parcialmente a rectificação dela, quanto à matéria de facto.

E no n.º 2 do artigo 670.º do CPC preceitua-se que «do despacho que indeferir o requerimento de rectificação, esclarecimento ou reforma não cabe recurso».

Assim, pode discutir-se se a matéria que foi objecto de indeferimento pode ou não ser apreciada no presente recurso.

O sentido da jurisprudência vem-se firmando no sentido afirmativo, como pode ver-se da anotação ao despacho da Relação do Porto de 4 de Janeiro de 1974, in *Revista dos Tribunais,* ano 92.º, p. 48.

Na verdade, o que o n.º 2 do artigo 670.º do CPC veda é o recurso autónomo do despacho de indeferimento do pedido de rectificação da sentença, na medida em que tal despacho deixa a sentença inalterada. E, não havendo recurso desta, não se compreenderia que houvesse recurso de despacho que a não altera.

Mas nada obsta que o recurso da sentença abranja aquele despacho. De outro modo, o mesmo transitaria, o que poderia ser fonte de confusão e eventualmente gerar decisões contraditórias.

Deste modo, julgando procedente a conclusão II e aceitando-se que o recurso da sentença possa abranger o despacho que indeferiu parcialmente o pedido de rectificação, apreciaremos de seguida as arguidas nulidades.

E a primeira resultaria da falta de fundamentação do despacho referido, na parte em que desatendeu o pedido de rectificação.

Mas não nos parece que a recorrente tenha razão.

Na verdade, antes de concluir pelo indeferimento parcial, o M.mo Juiz *a quo,* depois de explicitar os possíveis erros materiais previstos no n.º 1 do artigo 667.º do CPC, tinha também chegado à conclusão de que só se verificava o erro de escrita assinalado no n.º 6 do requerimento em apreço.

Quanto ao mais considerou não estarmos perante erros materiais.

Na verdade, o que está em causa é o juízo feito pelo julgador quanto a dever-se ou não considerar provada determinada matéria. Não pode, por isso, dizer-se que se esteja perante inexactidões, omissões ou lapsos manifestos.

Assim, no artigo 1.º do requerimento de rectificação, sustenta a requerente não ter sido notificada do despacho proferido sobre o requerimento de 29 de Maio de 1990 em que solicitara licença por 30 dias para proceder à demolição dos anexos.

Vê-se, porém, do processo instrutor que o despacho de indeferimento, que é de 7 de Agosto de 1990, lhe foi notificado por carta registada com aviso de recepção, recebida em 16 de Agosto de 1990.

Quanto ao despacho de 13 de Agosto de 1990 (referido no artigo 2.º do requerimento de rectificação) não se diz na matéria de facto especificada que lhe tenha sido notificado, nem isso tem relevância, por não vir impugnado.

Mas também não se vê que seja inútil a referência que lhe vem feita, como matéria de facto, na medida em que permite melhor compreensão da sequência factual em apreço.

Quanto aos artigos 3.º e 5.º do requerimento de rectificação, dir-se-á apenas que ambos os despachos referidos no n.º 4, alínea *f*), da sentença recorrida remetem para o parecer aí transcrito, que, como se vê do processo instrutor, era o único parecer existente, não cabendo aqui analisar se a remessa para tal parecer foi bem ou mal feita no despacho de 7 de Agosto de 1990.

Quanto ao que a recorrente diz no artigo 4.º do requerimento de rectificação, não se vê qual tenha sido o lapso, apesar do idêntico teor dos dois despachos, eles incidiram sobre requerimentos diferentes, em datas diferentes, sendo certo que só um deles foi notificado.

Acresce que, não estando em causa, nestes autos, qualquer desses despachos, a consignação dos factos a eles referentes só interessa, como se disse, para maior clareza da sequência factual.

Improcedem, por tudo o exposto, as conclusões I e III a VI.

Nas conclusões VII a X, a recorrente insurge-se contra o entendimento da sentença recorrida de que os actos impugnados estariam

feridos de mera anulabilidade, pelo que o recurso era extemporâneo quanto ao primeiro dos actos impugnados.

Sustenta a recorrente que se estaria perante nulidade e não perante mera anulabilidade, uma vez que tal despacho não foi publicitado por edital afixado nos termos previstos no artigo 84.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março; e que, sendo nulo o referido acto, poderia o mesmo ser impugnado a todo o tempo, pelo que não seria extemporâneo o recurso dele interposto.

Vem consignado como matéria de facto que tal despacho foi objecto de publicação em edital, como aliás se vê do documento de fls. 59 a 61.

Mas vê-se também que tal edital é de 3 de Dezembro de 1990 e respeitante a deliberações de confirmação de despachos, tomados em reunião da CMN de 26 de Novembro de 1990.

Assim, quer se tenha em conta o despacho de 14 de Novembro de 1990, quer se atenda à deliberação que o confirmou, o certo é que não se verificou a previsão legal da sua afixação pelo prazo de 5 dias dentro dos 10 dias subsequentes, como preceituava o citado normativo legal.

E o que há que decidir é se estamos perante uma preterição de formalidade essencial geradora de nulidade, nos termos da alínea *e*) do n.º 1 do artigo 88.º do Decreto-Lei n.º 100/84.

Mas não vemos que tal aconteça, pois a previsão deste preceito é de que se trate de actos que «carecem absolutamente de forma legal».

E parece pacífico que forma de acto e publicitação do mesmo são realidades distintas.

Acresce que, no caso dos autos, nem sequer houve falta absoluta de tal publicitação, verificando-se apenas a irregularidade de a mesma não ter sido feita dentro dos prazos legais previstos na lei.

Assim, bem se decidiu no sentido de estarmos perante mera ilegalidade geradora de anulabilidade, decorrendo daí que não mereça censura a decisão de rejeição do recurso por extemporaneidade, no tocante ao despacho de 14 de Novembro de 1990.

Improcedem deste modo as conclusões VII a X.

Nas conclusões XI a XX, a recorrente ataca a parte da sentença relativa à confirmatividade do despacho de 27 de Fevereiro de 1991.

Pretende ela não haver identidade de objecto nos dois despachos. Mas o certo é que aquilo que a ora recorrente pretendia com o requerimento sobre que incidiu o segundo despacho impugnado, era precisamente alterar o fundamento de indeferimento do primeiro requerimento, ou seja, na parte em que se decidira que «o processo será licenciado após a execução da demolição».

E o que se verifica é que, indeferindo o pedido para que as obras de demolição só fossem feitas depois da construção nova, este último despacho veio confirmar o primeiro na parte indicada.

Assim, não se vê que, também nesta parte, o saneador-sentença mereça censura.

Finalmente, nas conclusões XXI a XXV, a recorrente insurge-se contra a sentença na parte relativa ao problema da aceitação tácita do primeiro acto recorrido, no sentido de este ter sido entendido como um despacho de indeferimento.

A tal respeito a sentença recorrida considerou afigurar-se inútil a apreciação dessa questão, na medida em que ela seria conducente ao mesmo fim de rejeição do recurso.

Na verdade, sendo o recurso rejeitado por extemporâneo, não se vê motivo para discutir qualquer outra causa de rejeição, sendo igualmente irrelevante discutir em que medida se configuraria a aceitação daquele acto por parte da recorrente.

Improcedem, assim, também as conclusões XXI a XXV.

Por tudo o exposto e sem necessidade de mais considerações, acorda-se em confirmar a sentença recorrida, negando provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 20 000$ e 10 000$.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *Manuel Nunes Ferreira* (relator) — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida — Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Acto preparatório. Acto não destacável. Nomeação do instrutor. Dedução da suspeição do instrutor. Reabertura da instrução do processo.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Tal como a nomeação do instrutor de processo disciplinar, também o acto que não admita a dedução da suspeição do instrutor constitui acto preparatório não destacável *do respectivo procedimento, como tal, não susceptível de recurso contencioso imediato, residindo a única diferença, relativamente a qualquer outro acto interlocutório do processo, na circunstância de, nos termos dos artigos 52.º, n.º 2, e 77.º, n.º 3, do Estatuto Disciplinar, haver lugar a recurso hierárquico imediato do despacho que não admita a dedução da suspeição, sob pena de tal despacho se consolidar na ordem jurídica, como caso decidido ou resolvido, não podendo ulteriormente ser arguida a respectiva eventual ilegalidade.*

2 — O que o arguido poderá, caso o acto final lhe seja desfavorável, é impugná-lo com fundamento na ilegalidade derivada da ilegalidade de tais actos preparatórios.

3 — A decisão de ordenar a reabertura da instrução do processo disciplinar, com a consequente anulação da acusação, entretanto, deduzida, também não tem carácter de acto destacável *no âmbito do respectivo procedimento disciplinar, podendo unicamente ser impugnada no recurso contencioso que se interponha da decisão final, caso esta seja desfavorável ao arguido.*

4 — Não admitindo o despacho de indeferimento do recurso hierárquico sobre não admissão da suspeição do instrutor de um processo disciplinar recurso contencioso autónomo, é de rejeitar tal recurso, se for interposto, por ma-

nifesta ilegalidade da sua interposição, nos termos do artigo 57.º, § 4.º, do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo.

Recurso n.º 30 916, em que são recorrente Maria Fernanda Coutinho Rodrigues e recorrido o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Oliveira e Castro.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Maria Fernanda Coutinho Rodrigues, casada, assistente de medicina legal, residente na Rua do Dr. Mário de Vasconcelos e Sá, 66, 1.º, esquerdo, nascente, da cidade do Porto, interpôs o presente recurso contencioso de anulação do despacho do Sr. Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça, de 6 de Abril de 1992, que negou provimento ao «recurso tutelar» que lhe havia dirigido do despacho de Sr. Director do Instituto de Medicina Legal (IML) do Porto, datado de 21 de Fevereiro de 1992, que rejeitou o incidente de suspeição, deduzido pela ora recorrente, da instrutora do processo disciplinar que lhe foi instaurado por aquele director, por seu despacho de 30 de Dezembro de 1991.

Ao ter vista dos autos, nos termos do artigo 42.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), o Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto emitiu o seguinte parecer:

«O acto administrativo recorrido é um acto complexo que, por um lado, indefere o recurso hierárquico interposto do despacho que não admitiu a suspeição do instrutor e, por outro lado, ordenou a reabertura da instrução, com a anulação da nota de culpa, para efeito da audição da arguida.

A petição do recurso contencioso impugna o referido acto nestas duas vertentes. No entanto, é patente que a decisão administrativa de ordenar a reabertura da instrução não tem carácter destacável no âmbito do respectivo processo disciplinar, podendo unicamente ser impugnada no recurso contencioso que se interponha da decisão final, caso esta seja desfavorável ao arguido. Por outro lado, conforme se decidiu nos Acórdãos do STA de 2 de Fevereiro de 1989, no recurso 26 766, e de 16 de Janeiro de 1990, no recurso 21 890, o despacho de indeferimento do recurso hierárquico de não admissão da suspeição constitui igualmente acto preparatório não destacável, como tal não susceptível de recurso contencioso, residindo a única diferença relativamente a qualquer outro acto interlocutório do processo na circunstância de, nos termos do artigo 77.º, n.º 3, do Estatuto Disciplinar (ED), haver lugar à impugnação administrativa imediata do despacho que não admita a dedução da suspeição sob pena de tal despacho se consolidar na ordem jurídica, não podendo ulteriormente ser arguida a respectiva ilegalidade.

Pelo exposto, em meu entender, deverá rejeitar-se o recurso.»

Ouvida a recorrente sobre a questão suscitada pelo Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP), no seu transcrito parecer, nada disse.

Colhidos os vistos dos Ex.mos Juízes adjuntos, cumpre apreciar e decidir a aludida questão prévia.

Para tanto, importa ter em consideração a seguinte matéria de facto:

a) A recorrente exerce funções de assistente de medicina legal no IML do Porto;

b) Por despacho do director deste Instituto, de 30 de Dezembro de 1991, foi instaurado à ora recorrente processo disciplinar, na sequência de notícias da imprensa sobre «irregularidades» praticadas naquele Instituto, e que teriam por fonte a recorrente, «irregularidades» essas cuja denúncia o director do Instituto considerou como «objectiva e subjectivamente difamatórias» para a sua pessoa, para além de «falsas» (doc. junto a fls. 26 a 29);

c) Nesse mesmo despacho, foi nomeada instrutora do processo disciplinar a licenciada Maria de Fátima Terra Pinheiro, técnica superior principal e directora de serviços daquele Instituto e suspensa preventivamente a ora recorrente do exercício das suas funções (doc. junto a fls. 26 a 29);

d) Em 10 de Fevereiro de 1992, a ora recorrente veio deduzir a suspeição da instrutora do processo disciplinar, ao abrigo do disposto nos artigos 51.º, n.º 1, e 52.º, n.º 1, alínea *e*), do ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, por, além do mais, a «instrutora do processo ter com o participante e sua mulher relações de grande intimidade, nomeadamente, visitando-se reciprocamente e mantendo relações entre as suas famílias» (doc. junto a fl. 48, que aqui se dá como integralmente reproduzido);

e) O incidente de suspeição da instrutora foi rejeitado por despacho do director do IML do Porto, de 21 de Fevereiro de 1992 (doc. junto a fl. 58);

f) Deste despacho interpôs a ora recorrente «recurso tutelar» para o Ministro da Justiça, enquanto ministro da tutela do IML do Porto, ao abrigo do disposto nos n.os 2 e 3 do artigo 77.º do referido ED (doc. junto a fls. 59 e segs.);

g) A respeito de tal recurso, a Auditoria Jurídica do Ministério da Justiça emitiu, em 31 de Março de 1992, a informação-parecer constante do doc. junto a fls. 71 a 76, cujos termos aqui se dão por integralmente reproduzidos e que termina assim:

«20. Nestes termos nos parece fundamental e inteiramente de acolher a sugestão do Ex.mo Director do IML do Porto, no sentido de a instrutora reabrir a instrução, com a consequente anulação da nota de culpa e, como acto instrutório do processo disciplinar, proceder à audição da arguida licenciada Maria Fernanda Coutinho Rodrigues.

21. Em conclusão e no essencial, relativamente ao recurso em apreço, tal como se referiu em 11 e com fundamento nas razões expressas designadamente de 6 a 10, não se vê qualquer razão para considerar procedente o recurso interposto e admitir a suspeição da instrutora do processo disciplinar em apreço»;

h) Sobre o instrumento em que se contém esta informação-parecer, o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça exarou, em 6 de Abril de 1992, o seguinte despacho:

«Concordo, pelo que nego provimento ao recurso.

Dê-se conhecimento do n.º 20 da presente informação, com vista a proceder-se, pela forma proposta, do IML do Porto» — doc. junto

de fl. 71 —, *sendo este o despacho que constitui o objecto do presente recurso contencioso;*

i) Em 10 de Abril de 1992, a instrutora do processo disciplinar remeteu ao advogado da ora recorrente, Ex.mo Dr. Vítor Meirinho, o ofício n.º 002640, do seguinte teor:

«1. Junto envio a V. Ex.ª, por cópia, o despacho de indeferimento de S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto do Ministério da Justiça.

2. Informa V. Ex.ª que foi reaberta a instrução com a consequente anulação da acusação, nos termos do citado despacho.

3. Designo o dia 21 de Abril de 1992, pelas 10 horas, na biblioteca deste Instituto, para declarações da arguida, nos termos do artigo 52.º, n.º 2, do ED» (doc. junto a fl. 70).

Do ponto de vista jurídico, a questão, tal como foi suscitada, consiste em saber se o despacho de indeferimento de recurso hierárquico interposto de decisão que não admitiu a dedução da suspeição do instrutor de processo disciplinar é insusceptível de recurso contencioso imediato, o que, a ser assim, determinará, irremediavelmente, a rejeição do presente recurso, que, como vimos, tem por objecto um despacho dessa natureza.

A questão não é nova, tendo já sido apreciada por este STA nos Acórdãos de 2 de Fevereiro de 1989 (recurso n.º 26 766), de 16 de Janeiro de 1990 (recurso n.º 21 890, e, ultimamente, no Acórdão de 7 de Julho de 1992, proferido a fls. 91 e segs. do processo apenso, que indeferiu o pedido de suspensão da eficácia do despacho aqui impugnado, e solucionada no sentido propugnado pelo Ex.mo Magistrado do MP.

E a verdade é que se não vêem razões para alterar a jurisprudência firmada nos citados arestos. Daí, talvez, o silêncio a que a recorrente se remeteu sobre a questão posta.

O artigo 51.º, n.º 1, do ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, permite aos arguidos em processo disciplinar (e também aos participantes) deduzir a suspeição do instrutor desse processo com qualquer dos fundamentos aí expressamente enunciados.

De harmonia com o n.º 2 do mesmo artigo, compete à entidade que tiver mandado instaurar o processo disciplinar decidir o incidente, sem prejuízo, como ali se diz, do que se dispõe no n.º 3 do artigo 77.º que, por sua vez, estabelece:

«Sobe imediatamente e nos próprios autos o recurso hierárquico interposto do despacho que não admita a dedução da suspeição do instrutor ou não aceite os fundamentos invocados para a mesma.»

Quanto ao recurso contencioso, flui do disposto no artigo 74.º do mesmo Estatuto que só das decisões condenatórias dos ministros e demais entidades competentes cabe recurso dessa espécie.

Impõe-se, pois, concluir, em face das citadas disposições legais, que, conforme, aliás, vem decidindo este STA, do despacho de indeferimento do recurso hierárquico sobre não admissão de suspeição do instrutor de um processo disciplinar não é admissível recurso contencioso autónomo, sem prejuízo, porém, de eventuais vícios desse acto poderem servir de fundamento ao recurso contencioso que, porventura, venha a ser interposto de eventual decisão final condenatória.

Com efeito, tanto o acto que instaura um processo disciplinar, como o que nomeia o respectivo instrutor, têm a natureza e efeito de actos meramente preparatórios de uma decisão ou acto final.

Por outras palavras, através da sua prática, a Administração não define qual a sua posição perante o arguido nesse processo, o que só acontecerá quando, a final, no termo do processo disciplinar, o vier a punir ou a absolver.

Para quê, pois, estar a admitir recurso contencioso autónomo desses actos se é perfeitamente possível que o arguido não venha a ser punido?

Compreende-se, assim, que tais actos não possam ser objecto de recurso contencioso, mesmo que estejam feridos de ilegalidade.

O que o arguido poderá, caso o acto final lhe seja desfavorável, é impugná-lo com fundamento na ilegalidade derivada da ilegalidade de tais actos preparatórios (v. *hoc sensu,* M. Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo,* vol. I, pp. 401 e 402).

Esta asserção é válida para o indeferimento do recurso hierárquico de não admissão da suspeição do instrutor do processo disciplinar, que, como vimos, constitui igualmente acto preparatório não destacável do respectivo procedimento, como tal, não susceptível de recurso contencioso imediato, residindo a única diferença, relativamente a qualquer outro acto interlocutório do processo, na circunstância de, nos termos dos artigos 52.º, n.º 2, e 77.º, n.º 3, do ED, haver lugar a recurso hierárquico imediato do despacho que não admita a dedução da suspeição, sob pena de tal despacho se consolidar na ordem jurídica, como caso decidido ou resolvido, não podendo ulteriormente ser seguida a respectiva ilegalidade.

É que, como se decidiu no citado Acórdão deste STA de 16 de Janeiro de 1990, «nem, por um lado, a situação disciplinar do arguido fica resolvida com o indeferimento, mesmo ao mais alto nível hierárquico, da arguição de suspeição que ele deduza, nem, por outro lado, a sua culpabilização fica definida ou sequer presumida, nem, enfim, tal acto preparatório cria uma situação susceptível de atingir irremediavelmente a sua esfera jurídica ou de comprometer inelutavelmente, em certo sentido, a decisão final.

Na verdade, se, através do recurso contencioso dessa decisão, pedir e obtiver a sua anulação com fundamento na procedência desses motivos de suspeição do instrutor, verá o processo anulado desde o respectivo despacho de nomeação».

De igual modo, a decisão contida no despacho recorrido de ordenar a reabertura da instrução do processo disciplinar em que a ora recorrente é arguida, com a consequente anulação da acusação contra ela, entretanto, deduzida, não tem carácter de acto destacável no âmbito do respectivo processo disciplinar, podendo unicamente ser impugnada no recurso contencioso que se interponha da decisão final, caso esta seja desfavorável à arguida.

Em suma, pelos fundamentos ainda que sucintamente expostos, é de concluir, como bem questionou o Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto, pela inimpugnabilidade contenciosa do despacho aqui recorrido, impondo-se, por consequência, a rejeição do presente recurso por manifesta ilegalidade da sua interposição, nos termos do artigo 57.º, § 4.º, do Regulamento do STA.

Termos em que acordam em rejeitar o recurso.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 15 000$ e 8000$.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *José Vicente Oliveira e Castro* (relator) — *Filipe da Costa Aires — José da Cruz Rodrigues.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Execução de sentença anulatória. Reintegração efectiva da ordem jurídica violada. Teorias da indemnização e do vencimento. Anulação de acto de demissão de funcionário da administração local: teoria do vencimento (artigo 538.º, n.º 4, do Código Administrativo). Pagamento de vencimentos, abonos, subsídios e juros moratórios: teoria da diferença (artigo 566.º, n.º 2, do Código Administrativo).

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A anulação contenciosa tem, em princípio, eficácia retroactiva, implicando que o acto anulado se repute como se nunca tivesse existido — eficácia ex tunc.

2 — Na reconstituição da situação de funcionário municipal ilegalmente demitido — no que concerne ao pagamento dos vencimentos, remunerações, abonos e subsídios deixados de auferir enquanto se encontrou afastado das suas funções — há que seguir a chamada teoria do vencimento, com ressarcimento de todas as quantias pecuniárias que auferiria caso se houvesse mantido ao serviço efectivo; isto por força do disposto no n.º 4 do artigo 538.º do Código Administrativo, exclusivamente aplicável — face à jurisprudência mais recente do STA — aos funcionários da administração autárquica que não também aos funcionários da administração central e regional, aos quais é de aplicar a chamada «teoria da indemnização» — arbitramento de uma indemnização pelos prejuízos efectivamente sofridos.

3 — Entre aqueles subsídios há que incluir os «subsídios de refeição» que ao interessado teriam sido oportunamente abonados caso houvesse permanecido ao serviço.

4 — Na fixação dos montantes pecuniários há que seguir a chamada «teoria da diferença», devendo pois a mesma «medir-se pela diferença entre a situação patrimonial do lesado na data mais recente que puder ser atendida pelo tribunal e a que teria nessa data se não existissem danos» (artigo 566.º, n.º 2, do Código Civil).

5 — Se o acto expulsivo anulado foi substituído por idêntico acto de carácter expulsivo é na data da prolação deste último que se devem ter por cessados os efeitos negativos do primitivo acto punitivo, devendo pois ser essa data a atendível como terminus ad quem *para e cálculo das importâncias a pagar ao exequente.*

6 — Enferma pois de excesso de pronúncia a sentença de fixação de actos e operações proferida ao abrigo do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, que tomou em consideração consequências danosas decorrentes da prática de um novo acto administrativo de todo em todo alheio ao procedimento executivo concreto.

7 — São devidos juros moratórios à taxa legal relativamente a cada importância parcelar em dívida, desde a data do respectivo vencimento, sendo certo que provindo a obrigação de indemnizar de facto ilícito (o acto anulado) a entidade pagadora se constituirá em mora, independentemente de interpretação judicial ou extrajudicial — artigos 804.º, n.os 1 e 2, 805.º, n.º 2, e 806.º, n.os 1 e 2, do Código Civil.

Recurso n.º 30 951, em que são recorrente Joaquim Esteves Pires Ferreira e recorrida a Câmara Municipal de Almada. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Ferreira de Almeida .

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Joaquim Esteves Pires Ferreira, leitor-cobrador dos Serviços Municipalizados de Almada, devidamente identificado nos autos, interpôs oportunamente no Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa recurso contencioso de anulação da deliberação de 2 de Setembro de 1983 da Câmara Municipal de Almada (CMA), que, na sequência de processo disciplinar, lhe aplicou a pena de demissão.

2 — Tal deliberação foi anulada por sentença do M.mo Juiz desse Tribunal datada de 8 de Março de 1988, decisão esta confirmada, em recurso jurisdicional, por Acórdão desta Secção de 14 de Novembro de 1989, proferido no recurso n.º 26 064.

3 — Requerida execução de sentença, o Sr. Juiz de 1.ª instância proferiu sentença em que julgou inexistente causa legítima de inexecução do supracitado aresto, sentença essa também confirmada, em sede de recurso jurisdicional, pelo STA, no seu Acórdão de 2 de Maio de 1991, inserto a fls. 64 e segs.

4 — Notificadas as partes nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, o Sr. Juiz do TAC fixou os actos e operações em que a execução deveria consistir pela forma seguinte:

«[. . .] Face ao exposto, a execução deverá consistir no pagamento ao exequente do seguinte:

1. *No ano de 1983:*

Vencimento relativo a 19 dias do mês de Maio; vencimento referente aos meses de Junho a Dezembro, e subsídios de férias e de Natal, tendo em consideração o número de diuturnidades do exequente e quantitativo correspondente a cada diuturnidade.

Nos anos de 1984, 1985, 1986 e 1987:

Em cada ano, o vencimento correspondente a todo o ano, acrescido de subsídios de férias e de Natal (que deverão integrar os montantes correspondentes a quatro diuturnidades).

No ano de 1988:

Vencimentos respeitantes a todos os meses do ano, acrescidos de subsídios de férias e de Natal.

No ano de 1989:

Vencimentos respeitantes a todos os meses do ano, acrescidos de subsídios de férias e de Natal.

Ano de 1990:

Vencimento até 21 de Março de 1990.

Ao total das remunerações haverá que deduzir os descontos legais (IRS, quotas para a Caixa Geral de Aposentações (CGA), Montepio dos Servidores do Estado, ADSE e imposto de selo).

2. Às quantias a que tem direito o exequente acrescerão juros de mora, à taxa legal, desde a data em que a entidade executada foi interpelada pelo exequente para cumprir nos termos do artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho — 16 de Outubro de 1990 (cf. fl. 9 e artigo 805.º, n.º 1, do Código Civil).

3. Aos montantes dos vencimentos a que o exequente tem direito, a entidade executada deduzirá as importâncias pagas ao exequente a título de aposentação pela CGA e referidas na alínea *g*) supra, e ainda as posteriormente pagas a partir de Novembro de 1991 até à presente data, tendo em consideração os montantes a que se alude na alínea *h*) supra.

Tais montantes devem ser entregues pela entidade executada à CGA.

4. Nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, fixo em 30 dias o prazo para a prática dos actos e operações referidas [. . .]» (cf. fls. 95 e segs.).

5 — Inconformado, em parte, com a decisão em apreço, dela interpôs o exequente recurso jurisdicional para esta Secção, no qual formula as seguintes conclusões:

«A douta sentença recorrida é ilegal:

Violação da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil (CPC) (n.º 398 das alegações);

Violação dos Decreto-Leis n.ºs 305/77 e 57-B/84 na parte referente ao não pagamento dos subsídios de refeição (n.ºs 9 a 23);

Violação da segunda parte da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 668.º do CPC (n.ºs 24 a 31);

Violação do artigo 805.º, n.º 1 do CPC, já que os juros legais são devidos desde as datas em que deveriam ter sido pagos os vencimentos ao exequente e não o foram e não desde o momento em que foi iniciada a execução (n.ºs 32 e 39 destas alegações)» *(sic)*.

6 — Subido o processo sem quaisquer contra-alegações, o Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto emitiu parecer, no qual entende:

Deverem ser pagas ao recorrente também as quantias correspondentes ao subsídio de refeição relativo ao período de tempo em que esteve ilegalmente afastado do serviço em consequência do acto punitivo anulado;

No que concerne aos juros de mora são os mesmos devidos não desde a data da apresentação do requerimento de execução junto da entidade requerida mas desde a data do vencimento das quantias que, em execução do julgado, àquele deverão ser pagas; caso porém e diversamente se perfilhe o entendimento da douta sentença recorrida, deverá então rectificar-se o erro material dela constante acerca da data a partir da qual são devidos os juros de mora — 16 de Janeiro de 1990 e não 16 de Outubro de 1990;

No mais não merece provimento o recurso.

7 — Correram os vistos legais e, nada obstando, cumpre apreciar e decidir.

8 — Em matéria de facto relevante a decisão recorrida deu como assentes os seguintes factos com interesse para a decisão do recurso:

a) Precedendo processo disciplinar, o conselho de administração dos Serviços Municipalizados de Almada (SMA) aplicou ao exequente Joaquim Esteves Pires Ferreira, leitor-cobrador de 1.ª classe, em 11 de Maio de 1983, a pena de demissão;

b) A CMA, por deliberação de 2 de Setembro de 1983, manteve a pena aplicada ao exequente, indeferindo o recurso entretanto interposto pelo exequente;

c) Tal deliberação veio a ser anulada por sentença proferida em 8 de Março de 1988 e mantida por Acórdão do STA de 14 de Novembro de 1989;

d) Por deliberação do conselho de administração dos SMA de 21 de Março de 1990, foi aplicada ao exequente a pena de demissão;

e) O exequente tinha a categoria de leitor-cobrador de consumos, a que correspondia a letra L de vencimento com direito a quatro diuturnidades, até ao ano de 1987 (inclusive);

f) Em 16 de Janeiro de 1990, o exequente, ao abrigo do disposto no artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º256-A/77, de 17 de Junho, requereu à CMA a execução da sentença;

g) Ao exequente foi substituída a pena de demissão aplicada em 11 de Maio de 1983 pela de aposentação compulsiva, ao abrigo da Lei n.º 16/86, de 11 de Junho.

Vejamos agora qual o direito aplicável.

9 — Como é sabido «a anulação contenciosa tem, em princípio, eficácia retroactiva, implicando que o acto anulado se repute como se nunca tivesse existido na ordem jurídica — eficácia *ex tunc* (cf. Acórdão desta Secção de 24 de Setembro de 1991, in recurso n.º 21 684-B).

E através da execução — decorrente da falta de cumprimento espontâneo da decisão anulatória — há que se reconstituir a situação actual hipotética, isto é, da situação que existiria actualmente caso o acto ilegal não houvesse sido praticado.

Deverá assim a Administração praticar «os actos jurídicos e operações materiais necessários» à reintegração efectiva da ordem jurídica violada.

A jurisprudência mais recente do STA — e no que concerne aos funcionários da administração central e regional — vai no sentido de que na reconstituição da situação do funcionário ilegalmente sancionado se deve seguir a chamada «teoria da indemnização», segundo a qual «haverá que pagar ao agente desalojado do cargo que lhe pertencia não as remunerações e abonos que deixou de auferir enquanto afastado do exercício das suas funções, mas sim uma indemnização pelos prejuízos efectivamente sofridos com esses afastamento» (cf., neste sentido, os Acórdãos desta Secção de 8 de Outubro de 1987, de 14 de Abril de 1988 e de 8 de Fevereiro de 1989, in *Acórdãos Doutrinais,* n.ºs 319, p. 881, 330, p. 748 e 338, p. 153, respectivamente.

Porém, tal entendimento não é passível de ser seguido para os funcionários integrados na administração local — como é o caso do ora exequente-recorrente — face aos termos em que se encontra redigido o n.º 4 do artigo 538.º do Código Administrativo (cf., neste sentido, e, entre outros, o Acórdão deste STA de 22 de Maio de 1990, in recurso n.º 27 950).

Dispõe este preceito:

«Têm direito aos vencimentos de categoria e exercício:

[. . .].

4. Os funcionários reintegrados nos seus cargos por sentença que anule o acto que os puniu, em relação ao tempo em que estiveram ilegalmente afastados do cargo»;

É a consagração da apelidada «teoria do vencimento» nos termos da qual há que ressarcir todas as quantias pecuniárias, seja a título

de vencimento, seja a título de abonos ou subsídios que o funcionário demitido teria direito a receber caso se houvesse mantido no pleno exercício das suas funções.

A doutrina não é clara quanto ao momento a considerar como a «actualidade» à qual deva ser reportada a aludida «situação hipotética».

Para o Prof. Freitas do Amaral, in *A Execução das Sentenças dos Tribunais Administrativos,* p. 51, tal momento deve corresponder àquele «em que se procede à reintegração da ordem jurídica», importando pois reconstituir «na medida do possível a situação que neste último momento existiria se o acto ilegal não tivesse sido praticado e, se, portanto, o curso dos acontecimentos nesse espaço de tempo se tivesse apoiado sobre uma base legal» *(sic)*.

Já, por seu turno, no parecer da Procuradoria-Geral da República de 4 de Dezembro de 1986, in *Diário da República,* 2.ª série, n.º 71, de 26 de Março de 1987, p. 3843, essa actualidade deverá ser entendida «como a da data do trânsito em julgado da decisão anulatória».

Só que qualquer destas datas-limite assume ou pode assumir um carácter totalmente aleatório quando se trate de fixar judicialmente os actos e os prazos dos actos de reconstituição, fixação essa tornada necessária face à inércia da Administração em proceder à execução cabal da decisão anulatória; sabendo-se, como se sabe, que o interessado dispõe agora de um prazo de três anos a contar do trânsito em julgado dessa decisão para requerer a execução forçada da mesma — cf. n.º 1 do artigo 96.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) — pelo mesmo se prolongando a inércia administrativa.

Em tal eventualidade, e porque no fundo se nos depara a exigência do arbitramento de uma indemnização de carácter pecuniário — aferida porém nos respectivos quantitativos pelos vencimentos abonos e subsídios deixados de auferir pelo lesado — outra solução não parece restar ao julgador senão observar a chamada «teoria da diferença» *(id. quod interest)* contemplada no n.º 2 do artigo 566.º do Código Civil:

«A indemnização em dinheiro tem como medida a diferença entre a situação patrimonial do lesado *na data mais recente que puder ser atendida pelo tribunal* e a que teria nessa data se não existissem danos.»

Ora, a decisão *sub judice* elegeu, e bem, como data atendível a de 21 de Março de 1090 por haver sido nesta última que cessaram os efeitos negativos do acto punitivo de 11 de Maio de 1983, o qual foi nessa data substituído por outro acto de teor igualmente expulsivo praticado pela entidade executada.

E, compulsando os articulados de fls. 1 e 71 apresentados pelo exequente, logo se descortina que foi em referência a esse *terminus ad quem* que o mesmo requereu a especificação dos actos e operações em que a execução do julgado deveria consistir.

Assim sendo, não poderia a decisão sob censura, extravasando real objecto da execução, passar a operar a compensação dos vencimentos a pagar ao recorrente com os montantes das pensões de aposentação pagos ao mesmo na sequência da conversão da pena disciplinar de demissão em pena de aposentação compulsiva que o n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho de 1991, veio permitir. Trata-se, com efeito, de consequências colaterais de um novo acto administrativo de todo em todo alheio ao presente procedimento executivo e sobre as quais a sentença não tinha nem devia pronunciar-se.

Assiste pois plena razão ao recorrente quando alega que a decisão em apreço enferma do vício de pronúncia indevida ou de excesso de pronúncia, gerador, nesta parte, da nulidade da sentença, nos termos estatuídos pela alínea *d*) (segunda parte do n.º 1 do artigo 668.º do CPC, aplicável *ex vi* do artigo 1.º da LPTA).

10 — Há que ressarcir o recorrente de todas as quantias pecuniárias, seja a título de vencimento seja a título de abonos ou subsídios, correspondente ao período de afastamento do serviço e decorrentes do acto lesivo anulado.

E, entre esses subsídios, sem dúvida que devem incluir-se os subsídios de refeição que ao interessado deveriam ter sido oportunamente pagas caso ele se houvesse mantido ao serviço.

E isto, quer face ao disposto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 305/77, de 29 de Julho, quer face ao disposto no preceito homólogo do subsequente Decreto-Lei n.º 57-B/84, de 20 de Fevereiro. Na realidade, o primeiro destes preceitos dispunha que «só havia perda do subsídio de refeição se houvesse perda do vencimento da categoria», não se encontrando pois o abono de tal subsídio dependente da prestação efectiva do trabalho; e, sem embargo de o segundo estabelecer tal dependência, o certo é que — como bem obtempera o recorrente — «o exequente não prestou serviço porque foi impedido de o fazer» e «não estava dependente da sua vontade, já que, por decisão disciplinar, foi afastado do cargo [. . .]».

O dever de pagar tais subsídios é, por conseguinte, o corolário lógico da obrigação de reconstituição hipotética acima explanada.

11 — No que toca aos juros moratórios das quantias em dívida, não se suscita no presente agravo qualquer controvérsia acerca da respectiva ressarcibilidade, tendo aliás a decisão recorrida seguido na esteira da jurisprudência corrente do STA (cf. os citados Acórdãos de 17 de Outubro de 1991, in recurso n.º 19 984 e de 8 de Outubro de 1987, in *Acórdãos Doutrinais,* n.os 319, p. 881, entre outros; cf., ainda, o Prof. Freitas do Amaral, in *ob. cit.,* pp. 352 e 353.

Contra, todavia, o que se decidiu em 1.ª instância, tais juros não são apenas devidos desde a data em que a entidade executada foi interpelada pelo exequente para cumprir, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, ou seja, desde 16 de Janeiro de 1990.

Esses juros são devidos relativamente a cada vencimento de cada mês e ano, à taxa legal, e a partir do momento em que deveriam ter sido abonados ao exequente — ora recorrente —, e não foram mercê do seu afastamento.

E, como bem observa o Ex.mo Magistrado do Ministério Público no seu douto parecer, «provindo a obrigação de indemnizar de facto ilícito — o acto anulado — (a entidade executada) constituiu-se [. . .] em mora independentemente de interpretação judicial ou extrajudicial, em conformidade com o disposto nos artigos 804.º, n.os 1 e 2, 805.º, n.º 2, e 806.º, n.os 1 e 2, todos do Código Civil».

12 — Assim sendo, a sentença do Sr. Juiz do TAC não poderá subsistir na parte relativa aos três pontos controvertidos supra-explanados, em relação aos quais o recurso merece provimento.

13 — Em face do exposto:

Concedem provimento ao recurso;

Consequentemente:

a) Anulam a decisão recorrida na parte em que impôs à entidade recorrida o desconto — nos quantitativos dos vencimentos, abonos

e subsídios a pagar — das importâncias correspondentes às pensões de aposentação que ao recorrente foram pagas no período subsequente a 21 de Março de 1990;

b) Revogam-na na parte em que arbitrou juros moratórios a pagar ao exequente somente a partir de 16 de Janeiro de 1990 (a data de 16 de Outubro de 1990 exarada na decisão de 1.ª instância deve-se notoriamente a mero *lapsus calamis*) e não estendeu o dever de pagar esses juros à taxa legal relativamente a cada uma das quantias parcelares em débito (vencimentos, abonos, subsídio, etc.), a partir do momento em que especificamente se foram vencendo enquanto o recorrente se encontrou afastado das suas funções;

c) Revogam-na ainda na parte em que considerou indevidos os subsídios de refeição referentes ao considerado período e reclamados pelo recorrente;

d) Mantém, em tudo mais, a sentença agravada.

Sem custas.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* (relator) — *José Acácio Dimas de Lacerda* — *José Vicente de Oliveira e Castro.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Alegações complementares. Omissão de pronúncia. Falta de citação. Falta de colaboração na descoberta da verdade. Recurso jurisdicional (âmbito).

Doutrina que dimana da decisão:

1 — As alegações complementares a que se refere o artigo 52.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos só devem ter lugar quando os elementos juntos aos autos após as alegações possam ter relevância para a decisão final.

2 — Não se verifica a nulidade da sentença por omissão de pronúncia quando o juiz deixe de apreciar questão que se mostre prejudicada com a solução dada a outra.

3 — Verifica-se a falta de citação do presidente da câmara municipal quando aquela foi completamente omitida e a mesma não pode considerar-se sanada com a contestação e procuração juntas indevidamente apresentada pela câmara municipal que nem sequer foi citada.

4 — Não é de incluir no dever de colaboração na descoberta da verdade imposto pelo artigo 519.º do Código de Processo Civil, a junção aos autos de documentos por parte de quem deles necessitava para provar alegações fácticas que havia feito.

5 — O recurso jurisdicional visa a apreciação e revogação da sentença proferida pelo tribunal a quo. *Não se apontando à sentença na alegação e suas conclusões qualquer vício ou erro de julgamento o recurso não pode obter provimento.*

Recurso n.º 31 002, em que são recorrente António Afonso Ferreira e recorridos o vereador do pelouro de pessoal e presidente da Câmara Municipal de Sintra. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

António Afonso Ferreira, técnico superior principal na Câmara Municipal de Sintra (CMS), interpôs recurso contencioso de anulação, no Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa dos seguintes despachos:

a) Do Sr. Vereador do pelouro do pessoal, João Carlos Borracha Guerreiro Cifuentes que, sem data, homologou a classificação de serviço de *Bom*, com que o Sr. Presidente da Câmara, em 21 de Junho de 1989, o tinha notado;

b) Daquele mesmo Sr. Vereador que, em 23 de Outubro de 1989, homologou a acta do júri designado para o concurso interno de promoção para técnico superior assessor em que o recorrente foi considerado opositor obrigatório, o qual deliberou considerar o concurso deserto;

c) Do Sr. Presidente da CMS, de 15 de Maio de 1989, que determinou funcionar como notador único, o superior hierárquico de 2.º nível, no caso o superior máximo, o presidente da Câmara para os seguintes órgãos: Gabinete de Assessoria à Presidência; Gabinete de Consultores; Gabinete Jurídico — engenheiro Carlos Fernandes;

d) Do mesmo Sr. Presidente da Câmara Municipal que, em 21 de Junho de 1989, tinha notado o recorrente com a classificação de serviço de *Bom*. O M.mo Juiz *a quo* ordenou a citação do Sr. Vereador do Pessoal para contestar, não tendo sido ordenada a citação do presidente da CMS.

Citado aquele vereador veio então a CMS contestar, tendo sido junta procuração em que João Francisco Justino, na qualidade de presidente do município de Sintra e em representação da CMS, constitui seus bastantes procuradores.

Suscitada pelo recorrente a questão da legitimidade da CMS, veio esta, por despacho de fls. 122 e segs., ser julgada sem legitimidade e considerou o M.mo Juiz *a quo* sem qualquer efeito a contestação apresentada pela CMS, não ordenando, no entanto, o seu desentranhamento, uma vez que, com a mesma, foi junto o processo administrativo que se mostra relevante para os autos.

E ordenou a citação do presidente da CMS, para, querendo, contestar.

Da parte do despacho que não ordenou o desentranhamento da contestação que a CMS apresentou e que ordenou a citação do presidente daquela Câmara para contestar, interpôs o recorrente recurso que por despacho de fl. 137 foi admitido para subir com o que haja de subir imediatamente e com efeito meramente devolutivo.

Por despacho de fl. 163, o recorrente foi condenado na multa de 10 000$, em virtude de ter sido notificado para juntar aos autos determinadas peças processuais e não o ter feito sem nada dizer, pelo que se concluiu haver recusa de colaboração, nos termos do artigo 519.º do Código de Processo Civil (CPC).

Deste despacho interpôs o recorrente recurso, que veio a ser admitido a fl. 279.

Por douta sentença de fls. 272 e segs. foi rejeitado o recurso quanto aos actos constantes dos despachos do Sr. Presidente da CMS e do despacho do Sr. Vereador Cifuentes, sem data, e constante de fl. 64 e julgou improcedente o recurso do acto constante do despacho do Sr. Vereador Cifuentes de 23 de Outubro de 1989.

Inconformado foi, então, interposto o presente recurso em que na alegação final suscita as questões prévias:

a) Inexistência de alegações complementares;

b) Subversão dos factos dados como provados, face à confissão do vereador e do presidente da Câmara;

c) Omissão de pronúncia.

E apresenta as seguintes conclusões:

A) Recurso de fl. 129 v.º:

1.ª A CMS não tem legitimidade no presente recurso.

2.ª Não tem qualquer efeito a contestação que consta a fls. 70 e segs., o mesmo se afirmando quanto à pretensa contestação apresentada em 6 de Fevereiro de 1991, mas que é precisamente igual *ipsis verbis* à de fls. 70 e segs. e onde se continua a dizer no artigo 22.º que a CMS é recorrida.

3.ª A falta de contestação importou a confissão dos factos articulados pelo recorrente.

4.ª Efectivamente, o despacho de 10 de Janeiro de 1991, já não podia ordenar a citação do presidente da CMS, nem podia manter nos autos a contestação de fls. 70 e segs.

5.ª Não pode haver uma dupla contestação e a junção de uma tripla procuração, por ser apenas admissível uma oportunidade legal para o efeito, e, em consequência, deve ser declarado nulo ou anulável o acto impugnado.

B) Recurso de fls. 238 e 239:

6.ª O despacho proferido em 21 de Outubro de 1991, a fls, é ilegal e aplicou o artigo 519.º do Código de Processo Civil (CPC), que é inconstitucional por violar os artigos 12.º, n.º 1, 13.º, n.ºs 1 e 2, e 18.º, n.ºs 1 e 3, da lei fundamental.

7.ª A referida decisão de 21 de Outubro de 1991 violou as regras mínimas do ónus da prova, constantes do artigo 342.º do Código Civil e 516.º do CPCP, pelo que deve ser anulada ou revogada.

C) Agravo de fls. 238 e 239:

8.ª Os despachos impugnados referenciados em I-1 são nulos, de nenhum efeito, na medida que violaram o teor do próprio aviso do concurso de 21 de Abril de 1989, as regras sobre o recrutamento para as categorias da carreira técnica superior, designadamente de assessor.

9.ª Os despachos recorridos do presidente da Câmara bem como os despachos homologatórios do vereador do pelouro do pessoal enfermam dos vícios de incompetência e estão eivados de erros de facto e de direito.

10.ª Os actos recorridos estão insuficiente e incongruentemente fundamentados, o que equivale a falta de fundamentação, pois a sequência: notador — nota — homologada — 1.ª e 2.ª acta do júri — homologação final, constituem actos nulos e de nenhum efeito, na medida em que o recorrente já estava precedentemente classificado [artigo 1.º, n.º 1, alíneas *a*), *b*), *c*), *d*) e *f*) e n.ºs 2 e 3 do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho; artigo 83.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, e o artigo 268.º, n.º 2, da lei fundamental e Prof. Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, vol. III, Lisboa, 1984, pp. 227 e 228].

11.ª Os despachos impugnados violaram direitos e garantias fundamentais, máxime o princípio da confiança ínsito no princípio do Estado de direito democrático, consagrado no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa (Acórdão n.º 303/90 do Tribunal Constitucional, inserido no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 296, de 26 de Dezembro de 1990), pelo que são nulos e nenhum efeito.

12.ª Os actos recorridos afectaram os direitos do ora recorrente ao lugar, ao vencimento e ao provimento que lhe competia, indeferindo-lhe pretensão legítima e não indicando qualquer norma legal justificativa dos motivos dessa rejeição, ficando com vencimento inferior aos seus subalternos e com a categoria de «consultor» inexistente no quadro de pessoal da CMS.

13.ª Fica por esclarecer por que razão só os «amigos políticos» dos Srs. Vereadores do PSD e da CDU (PCP) é que então foram promovidos na carreira de técnico superior para assessor, e o ora recorrente foi ficando a «marcar passo» apesar de reconhecida oficialmente a sua «excelência de perfil» (despacho conjunto n.º 23-P/87, de 24 de Junho), só ultimamente tendo ascendido ao cargo de assessor, conforme consta do documento já junto aos autos a fl. [. . .].

14.ª Tal consubstancia uma questão de fundo político e nítido desvio do poder, situação que é pública e notória, já que a nota-classificação do recorrente foi dada antes da abertura do concurso ajuizado nos autos, tendo precedido a designação do ilegal notador único.

15.ª A situação profissional de inactividade, de despromoção, ou de subaproveitamento e de delegação para funções menores do ora recorrente tem-lhe acarretado graves danos morais irreparáveis ou de difícil reparação, e prejuízos materiais, para além de violar direitos humanos.

Aliás, o júri enfermava de incompetência para revogar os direitos adquiridos pelo recorrente, e a lei em caso algum prevê a competência conjunta do vereador e do presidente, pois, em cada momento há apenas um único órgão competente [artigo 77.º, alínea *h*), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março e *Curso de Direito Administrativo*, Lisboa, 1986, pp. 610 e 671].

O Sr. Vereador do Pelouro do Pessoal, João Carlos Cifuentes e o presidente da CMS, contra-alegaram, concluindo:

1 — Bem julgou o TAC nas doutas decisões assumidas e agora alvo de recurso;

2 — As alegações apresentadas pelo recorrente, bem como as suas conclusões, mostram-se obscuras e ambíguas não deixando transparecer com clareza e objectividade a matéria de direito alvo do presente recurso de agravo;

3 — A matéria factual está devidamente provada documentalmente através do processo instrutório e pelo intitulado *dossier* documental cronológico» junto pelo recorrente, bem como esclarecida a matéria discutida no processo n.º 7081 da 2.ª Secção do TAC, através da decisão de 30 de Abril de 1992.

4 — Detectado que não havia sido chamado à demanda um dos recorridos — despacho a fls. 69 e segs. — urgia cumprir essa obrigação legal sob pena do posteriormente chamado não ter tido oportunidade de juntar a sua defesa, como aliás o fez;

5 — A procuração de fl. 75 e de fl. 136 dos autos foi emitida pela Câmara e não pelo presidente da Câmara, resultando expressamente do seu texto que aquela é passada em «representação da CMS» e junta no interesse desse órgão, ainda que assinada pelo presidente;

6 — Em cumprimento do artigo 40.º do CPC o tribunal *a quo* ordenou e bem a apresentação de nova procuração e ratificação de todo o anteriormente processado;

7 — A fl. 139 e em cumprimento do doutamente determinado foi junta procuração do Sr. Presidente ratificando o anteriormente processado, procuração emitida pelo presidente, no interesse deste e em seu nome;

8 — A decisão que admita recurso para o tribunal superior, fixe a sua espécie e determine o seu efeito, não vincula o tribunal *ad quem* e as partes só o podem impugnar nas suas alegações, de recurso, tudo nos termos do n.º 4 do artigo 687.º do CPC.

9 — Bem se julgou, por isso, o recurso de fl. 137.

10 — O despacho de fl. 137 (segunda parte) também é irrecorrível já que, nos termos do artigo 680.º do CPC, o recorrente não é parte vencida no mesmo;

11 — Não é legal a posição assumida pelo recorrente a fl. 143 ao arguir a nulidade das peças apresentadas a fls. 119 e 120, 131 e segs. e 138 e 139, já que houve tomada de posição expressa por parte do M.mo Juiz *a quo*, sendo a interposição do recurso nos termos, modo e tempos legais o meio legítimo de oposição;

12 — De facto, ensina o ilustre Prof. Alberto dos Reis: «Dos despachos recorre-se, contra as nulidades reclama-se».

13 — Esta questão aliás foi sujeita a recurso admitido a fl. 137 e que a seu tempo será apreciada pelo tribunal competente;

14 — Foi o próprio recorrente que no âmbito da sua petição de recurso fez suas e considerou reproduzidas nos autos ora sob recurso a petição inicial e os articulados subsequentes do recurso n.º 7081/87, 2.ª Secção do TAC de Lisboa, pelo que lhe competia juntar certidão das peças processuais em causa, conforme doutamente lhe foi ordenado;

15 — A reclamação apresentada pelo recorrente a fl. 242 não pode deixar de ser indeferida, nos termos dos artigos 666.º e 669.º do Código Civil (CC);

16 — O despacho de fl. 254, por ser de mero expediente, não admite recurso, tudo nos termos do artigo 679.º do CPC.

17 — Também com o despacho referido no número anterior o recorrente não ficou vencido, pelo que, nos termos do artigo 680.º do CPC, o recorrente não tem legitimidade para instaurar os recursos de fls. 256 a 257, 261 a 262 e 263 a 264;

18 — Também pelas razões sistematizadas nos n.os 16 e 17 destas conclusões não se podem admitir os recursos de fls. 267 a 268 e 269 a 270;

19 — Foram doutamente considerados provados os factos explicitados nas alíneas *a*) a *s*) do n.º 2 da douta decisão de 10 de Fevereiro, ora sob recurso;

20 — O recorrente ataca no recurso de anulação os actos constantes dos despachos de 15 de Maio de 1989 (fl. 33), de 21 de Junho de 1989 (fl. 64), despacho sem data do vereador Cifuentes (fl. 64) e de 23 de Outubro de 1989 (fl. 42);

21 — O recorrente embora alegue que os actos supra explicitados são nulos e de nenhum efeito não especifica quais os factos e as razões de direito pelas quais conclui dessa forma;

22 — O artigo 88.º do Decreto-Lei n.º 10/84 consagra o princípio geral vigente em Direito Administrativo de que a sanção-regra da ilegalidade dos actos administrativos é a anulabilidade, sendo a nulidade sanção excepcional;

23 — Face à falta de qualquer alegação ou demonstração pelo recorrente da invocada nulidade dos actos impugnados e face à regra geral, terá de se concluir pela eventual anulabilidade dos recursos;

24 — Os actos sob recurso, até prova em contrário, gozam de presunção de legalidade, que abrange os seus pressupostos de facto e de direito;

25 — O 1.º acto recorrido (despacho de 15 de Maio de 1989) é acto preparatório irrecorrível contenciosamente;

26 — Relativamente ao 2.º e 3.º actos impugnados eles não representam a última palavra da Administração, pelo que não são contenciosamente recorríveis;

27 — Mas mesmo que assim se não considerasse sempre seria intempestivo o presente recurso, já que mediaram mais de dois meses entre a tomada de conhecimento do acto pelo recorrente (27 de Junho de 1989) e a interposição daquele (29 de Dezembro 1989);

28 — O 3.º acto impugnado é também um acto preparatório do acto final o que, pelas razões anteriormente aduzidas — n.º 14 das alegações —, só poderia ser alvo de recurso aquando do recurso do acto classificatório final;

29 — Nos termos da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 265/89, de 28 de Julho, n.º 1 do artigo 4.º do Decreto Regulamentar n.º 45/88, de 16 de Dezembro e artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, aplicável à administração local por força do Decreto-Lei n.º 52/91, o recrutamento para a carreira técnica superior obedece à regra de que o assessor terá de ser recrutado «de entre técnicos superiores principais ou equiparados com, pelo menos, três anos na respectiva categoria, classificados de *Muito bom*, ou cinco anos classificados no mínimo de *Bom*, mediante concurso de provas públicas que consistirá na apreciação e discussão do currículo profissional do candidato.»;

30 — O artigo 9.º do Decreto Regulamentar n.º 45/88, de 16 de Dezembro, determina que, para efeitos de promoção e progressão nas carreiras, a classificação de serviço obtida no primeiro ano de vigência deste ano — ano de 1988 — reportar-se-á ao ano ou anos imediatamente anteriores, de modo a complementar a exigência legal;

31 — A classificação de serviço conferida ao ora recorrente foi uma única, a de *Bom;*

32 — O acto de classificação do Sr. Presidente da Câmara mostra-se fundamentado de forma clara, esclarecendo concretamente a motivação do acto;

33 — Nos termos do n.os 1 do artigo 10.º e 2 do artigo 11.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, o presidente da Câmara é competente para proferir os despachos n.º 11-P/89, de 15 de Maio de 1989 e de 21 de Junho de 1989.

34 — A fundamentação elogiosa do despacho n.º 23-P/83, o qual fundamentou o preenchimento dos lugares do Gabinete de Consultores, não pode ser susceptível de criar uma legítima expectativa sobre a classificação futura que se irá debruçar sobre o comportamento

do funcionário no lugar então preenchido nem valer, por si só, como classificação de serviço;

35 — Não foi questionada nos termos legais a classificação de *Bom* atribuída pelo Sr. Presidente da Câmara ao recorrente, pelo que a mesma subiu para homologação;

36 — Bem se julgou ao homologar a acta do concurso de promoção para técnico superior assessor já que bem considerou o júri nomeado para o efeito que não estavam preenchidos, por parte do único candidato, os requisitos necessários para acesso à categoria de assessor e que o mesmo só deveria ter sido aberto após a verificação da existência de candidatos reunindo os requisitos formais;

37 — O acto homologatório da acta do concurso de 23 de Outubro de 1989, não é mais que um acto revogatório do acto anteriormente proferido pela mesma entidade a 15 de Fevereiro de 1989, o qual autorizou a abertura de concurso, estando preenchidos os requisitos legais para que o mesmo se verifique.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte douto parecer:

«*a*) Quanto à nulidade por violação do artigo 52.º da LPTA (de que importa conhecer porque arguida tempestivamente — o recurso de agravo foi interposto dentro do prazo geral de cinco dias), temos a referir que não procede, porquanto apenas foi alegada conclusivamente, que da junção oficiosa da certidão relativa ao processo n.º 7081 se verificava a situação prevista naquele artigo 52.º

Sendo assim, desconhece-se as razões porque se possa censurar o procedimento havido, isto é, para que deva concluir-se que injustificado no caso, a não concessão da faculdade de alegações complementares aí prevista. Do mesmo modo, não se vê nem o agravante o concretiza se daí resultou qualquer prejuízo para a defesa dos seus interesses neste recurso.

Quanto às arguidas omissões de pronúncia, afigura-se que não se verificam. Havendo sido considerado na douta sentença recorrida que não havia acto de classificação de serviço anterior à abertura do concurso de *Muito bom*, e bem assim que tal não poderia resultar do acto de abertura do concurso ou dos que modificaram a composição do júri e mandaram juntar o *curriculum* do recorrente, prejudicadas ficaram as arguições de violação de direitos adquiridos, revogação ilegal e violação do preceito constitucional da confiança e o mais invocado que tinha como pressuposto essa factualidade. E isto em relação ao acto sob recurso de 23 de Outubro de 1989, homologatório da acta do júri que considerou o concurso em causa deserto, pois que em relação aos demais actos cujos recursos foram rejeitados essa prejudicialidade resulta desde logo dos fundamentos da mesma rejeição.

Não havia, pois, obrigação de pronúncia na vertente pretendida pelo agravante.

b) Quanto ao mérito dos agravos, a nosso ver os recursos do douto despacho de fls. 122 e segs. e da douta sentença, deve ser denegado provimento, porque neles se fez correcta apreciação dos factos e interpretação e aplicação do direito e em termos que não merecem censura, diferente a apontada pelo recorrente, cuja alegação se tem por improcedente.

Todavia, já pelo que respeita à condenação de fl. 163, parece-nos proceder a alegação do recorrente, pois que não se vê que seja de incluir no «dever de colaboração» do artigo 519.º do CPC este caso de não junção de documentos por parte de quem deles necessitava para provar alegação fáctica que havia feito».

Colhidos os vistos legais, cumpre conhecer.

A douta sentença recorrida deu como provados os seguintes factos:

a) Por despacho de 15 de Fevereiro de 1989 foi aberto concurso interno de promoção para técnico superior assessor após ter sido pedida autorização de abertura de concurso em 8 e 9 de Fevereiro de 1989, tendo o respectivo aviso sido publicado em 21 de Abril de 1989 (fls. 27 e 50).

b) O recorrente foi considerado opositor obrigatório (fls. 27 e 50).

c) Em 8 de Maio de 1989, o recorrente dirigiu ao presidente da CMS o requerimento de fl. 28, no qual solicitava que mandasse apresentar à apreciação do júri o seu *curriculum vitae* para efeitos da entrevista a realizar.

d) Em 21 de Maio de 1989, o presidente da CMS determinou que o júri passasse a ter a constituição constante de fl. 36.

e) Em 1 de Junho de 1989, foi elaborada a acta constante de fl. 57, da qual consta o seguinte:

«[...] compulsados os documentos constantes do processo, constatou-se faltar a classificação de serviço atribuída ao candidato Dr. António Afonso Ferreira, de modo a poder aferir-se do preenchimento dos requisitos exigidos pela alínea *b*) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho, diploma à luz do qual o concurso foi lançado.

Nestes termos, a fim de o júri se poder pronunciar sobre a candidatura apresentada, deverá constar do respectivo processo o documento comprovativo da classificação de serviço atribuída ao candidato.»

f) Em 21 de Agosto de 1989, o segundo-oficial Carlos Sequeira enviou, por lhe ter sido solicitado, telefonicamente, pela Secção de Pessoal da CMS, por determinação do júri do concurso, cinco livros referidos no *curriculum* do recorrente (fl. 39).

g) Em 13 de Setembro de 1989, o chefe de secção Carlos Sequeira, em aditamento ao mencionado documento de remessa, enviou à mesma secção um novo *dossier*, conforme consta de fl. 41.

h) Em 23 de Outubro de 1989, o júri reuniu, constando da respectiva acta o seguinte:

«[...] Foi presente o documento comprovativo da classificação de serviço do único candidato admitido a concurso, Dr. António Afonso Ferreira, onde consta a menção de *Bom* referente a 1988, a qual retroage aos anos anteriores.

Face à presente classificação e perante as exigências da lei, alínea *b*) do n.º 1 do artigo 3.º, do Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho, (cinco anos de serviço, na actual categoria, no caso concreto), o júri constatou não reunir o candidato os requisitos necessários para o acesso à categoria de assessor, pelo que, não tendo o júri matéria para deliberar, considerou o concurso deserto.

Deixa-se no entanto consignado que o presente concurso só deveria ter sido aberto após a verificação da existência de candidatos reunindo os requisitos formais.»

i) Nesta mesma data (23 de Outubro de 1989) o vereador do pelouro do pessoal João Cifuentes proferiu o despacho recorrido constante de fl. 42, do seguinte teor:

a) Homologo.

b) Publique-se no *Diário da República*.

c) A reunião de Câmara.

23 de Outubro de 1989.»

j) Pelo despacho, de 24 de Junho de 1987, de fls. 23 a 26, o presidente da Câmara, Fernando Carvalho, e o vereador do pelouro do pessoal João Cifuentes, classificaram o recorrente com a menção de «perfil técnico profissional consubstanciado em elevada qualificação profissional (licenciatura) e grande experiência, ou alto grau de especificação», tendo o *Diário da República* de 8 de Junho de 1989, pp. 11 e segs., publicado a estrutura da CMS, no qual se afirma (fl. 12) que o Gabinete de Consultores integra funcionários com elevadas qualificações profissionais, alto grau de especialização ou grande experiência.

l) Em 15 de Fevereiro de 1989 (fl. 46) e 21 de Abril de 1989 (fl. 27), o vereador do pessoal João Cifuentes assinou o despacho de fl. 46 concordando com o parecer autorizando a abertura do concurso a que se referem os presentes autos e assinou o aviso do concurso interno de promoção para técnico superior assessor, constante de fl. 27.

m) O presidente da CMS proferiu em 24 de Maio de 1989 o despacho constante de fls. 36 e 51, do qual consta o seguinte:

«Encontrando-se a decorrer o concurso interno de promoção para técnico superior assessor, aberto por aviso datado de 21 de Abril findo e havendo necessidade de alterar a composição do júri inicialmente nomeado:

Determino que o mesmo passe a ter a seguinte constituição:

[. . .]»

n) Em 21 de Junho de 1989, o presidente da CMS classificou o recorrente, relativamente ao período compreendido entre 1 de Julho de 1978 e 15 de Maio de 1989, com a classificação de *Bom*, conforme consta de fls. 64 e 65 v.º

o) O recorrente no doc. de fl. 64 escreveu, por baixo da expressão «a notado tomei conhecimento», o seguinte: «Esta classificação é política. Em 27 de Junho de 1989, *António Afonso Ferreira*».

p) Pelo despacho constante de fl. 64, sem data, o vereador João Cifuentes escreveu «homologo», tendo depois assinado.

q) O despacho n.º 11/P-89, «Classificação de serviço, de 15 de Maio de 1989», do presidente da CMS, tem o seguinte conteúdo:

«I — 1. De acordo com a estrutura e organização dos serviços da CMS, verifica-se a existência de órgãos de concepção e apoio, cujo pessoal não se encontra hierarquizado, não sendo pois possível aplicar o disposto no n.º 1 do artigo 10.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho.

2. Não é igualmente possível a designação de notadores, nos termos do n.º 1 do artigo 11.º do citado diploma, visto que a nenhum dos existentes foram cometidas funções de coordenação de forma institucionalizada.

II — Assim sendo, funcionará como notador único o superior hierárquico de 2.º nível, no caso o superior máximo, o presidente da Câmara, para os seguintes órgãos:

Gabinete de Assessoria à Presidência;

Gabinete de Consultores;

Gabinete Jurídico;

[. . .]»

r) Conforme consta de fl. 33 (canto superior direito), foi em 22 de Maio de 1989 proferido o seguinte despacho: «Ao conhecimento do Dr. Ferreira e volta à minha mão. 22 de Maio de 1989. *(Assinatura ilegível*)».

s) Com data de 22 de Maio de 1989 e imediatamente a seguir a este despacho, consta a assinatura do recorrente.

Descrita a matéria de facto importa conhecer, antes de mais, das questões prévias suscitadas, ou seja:

a) Inexistência de alegações complementares;

b) Subversão dos factos dados como provados, face à confissão do vereador e do presidente da Câmara;

c) Omissão de pronúncia.

Quanto à primeira refere o recorrente que por determinação do tribunal foi junta aos autos, após as alegações, uma certidão relativa ao processo n.º 7081, 2.ª Secção do TAC de Lisboa, que teve relevância para a decisão final sem que tivesse sido dada ao recorrente a faculdade de apresentar alegações complementares, violando-se, assim, o disposto no artigo 52.º da LPTA.

Na verdade, dispõe este artigo:

«Quando após as alegações sejam juntos elementos que possam ter relevância para a decisão final, é dada aos interessados a faculdade de apresentar alegações complementares, em prazo a fixar pelo juiz ou relator.»

No caso dos autos o recorrente na petição do recurso referiu-se ao processo n.º 7081, 2.ª Secção do TAC de Lisboa, que versava matéria relacionada com o recurso interposto o que veio a ser confirmado na contestação do recorrido presidente da CMS.

Perante essas alegações, o M.mo Juiz *a quo* ordenou a notificação do recorrente para juntar certidão das seguintes peças processuais do referido processo n.º 7081:

a) Petição com informação da data da sua entrada;

b) Documentos que com esta foram juntos;

c) Decisão ou decisões entretanto proferidas nesse processo.

Estas peças processuais foram juntas a fls. 166 e segs. dos autos e desta junção foi notificado o recorrente que nada requereu, nomeadamente, que lhe fosse dada a faculdade de apresentar alegações complementares. Sendo certo, também, que o tribunal o não notificou para, querendo, apresentar aquelas mesmas alegações.

Desta maneira, é de presumir que a junção das referidas peças processuais não tinham relevância para a decisão final.

No entanto, o recorrente alega agora que aqueles elementos tiveram relevância para a decisão final, mas fá-lo conclusivamente sem que indique quaisquer factos consubstanciadores daquela relevância de maneira a demonstrar que o citado artigo 52.º da LPTA foi violado.

Por outro lado, não se vê, nem o agravante o concretiza, se a omissão da falta de notificação do recorrente e a não apresentação de alegações complementares o prejudicou na defesa dos seus interesses neste recurso.

Desta maneira improcede a questão suscitada pela inexistência daquela nulidade.

Suscita o recorrente como questão prévia o que designa por «subversão dos factos dados como provados, face à confissão do vereador e do presidente da câmara».

Para tanto, alega em síntese, que a matéria documentalmente provada é completamente diferente da exarada pelo M.mo Juiz *a quo*.

Assim, a questão suscitada refere-se à matéria de facto considerada provada na douta decisão recorrida cuja apreciação se situa no âmbito do seu mérito e, portanto, insusceptível de constituir qualquer questão prévia impeditiva daquele conhecimento.

Sustenta, finalmente, o recorrente a nulidade da sentença por omitir pronúncia sobre a violação dos direitos adquiridos e sobre o princípio constitucional da confiança e ainda quanto à inferioridade de vencimento em relação aos seus pares e aos seus subordinados, quanto à situação de inactividade e despromoção, de subaproveitamento e de relegação para funções menores a que foi votado por «uma questão de fundo político».

E não se preocupou minimamente com pérfida violação de direitos humanos pelo isolamento interfuncional a que o recorrente politicamente tem sido votado.

Nos termos do artigo 668.º, n.º 1, alínea *d*): «É nula a sentença quando o juiz deixe de pronunciar-se sobre questões que devesse apreciar ou conheça de questão de que não podia tomar conhecimento.»

Esta nulidade está directamente relacionada com o n.º 2 do artigo 660.º do CPC, que dispõe:

«O juiz deve resolver todas as questões que as partes tenham submetido à sua apreciação, excepto aquelas cuja decisão esteja prejudicada pela solução dada a outras [. . .]»

Ora, no caso dos autos, a douta sentença recorrida rejeitou o recurso quanto aos actos do Sr. Presidente da Câmara e do Sr. Vereador do pelouro do pessoal, sem data, que homologou a classificação de serviço que aquele Sr. Presidente, como notador, lhe atribuiu.

E negou provimento ao recurso do acto do Sr. Vereador que homologou a acta do júri do concurso interno para promoção a técnico principal assessor, que o considerou deserto.

Quanto aos três primeiros actos, uma vez que não foram objecto da apreciação no recurso por rejeição, é evidente que tal decisão prejudicou o conhecimento de todo e qualquer vício que o recorrente lhe apontava.

Quanto ao último dos actos, da autoria do Sr. Vereador foi, como vimos, negado provimento ao recurso, sendo um dos fundamentos a não existência de acto de classificação de serviço anterior à abertura do concurso.

Pois, ao contrário do que o recorrente sustentava, a douta sentença recorrida não considerou como classificação de serviço o despacho de 15 de Fevereiro de 1989 que determinou a abertura do concurso de promoção para técnico superior assessor e cujo respectivo aviso foi publicado em 21 de Abril de 1989.

Escreve-se na douta sentença recorrida: «Não encontramos no citado acto de abertura de concurso qualquer acto classificatório do recorrente, não se podendo concluir, como parece pretender o recorrente, que a referência constante em tal acto de que era considerado 'opositor obrigatório' por reunir 'os requisitos de promoção' tem a virtualidade de suprir um procedimento administrativo com um formalismo próprio e com um objectivo determinado de classificar os funcionários públicos, pois, que com o acto de abertura de um concurso apenas se pretende abrir tal concurso e não classificar um determinado concorrente».

Também não considerou a douta sentença recorrida como acto classificatório do recorrente, quer a publicação do aviso de abertura do concurso, quer o acto do presidente da Câmara de 24 de Maio de 1989, que determinou a alteração da constituição do júri.

Sendo assim, prejudicado ficou o conhecimento da violação dos direitos adquiridos, do princípio constitucional da confiança e o mais invocado que tinha como pressuposto que antes da abertura do concurso já o recorrente tinha sido notado de *Muito bom*.

Desta maneira não se verifica a invocada nulidade de sentença por omissão de pronúncia.

Resolvidas as «questões prévias» que o recorrente suscitou, passemos a conhecer os recursos de agravo por ele interpostos e que são os de fl. 129 v.º e de fls. 238 e 239 dos autos.

A) Recurso de fl. 129 v.º:

Como já se referiu o recorrente interpôs recurso contencioso de anulação no TAC de Lisboa de quatro despachos, sendo dois da autoria do Sr. Presidente da CMS e os outros dois do Sr. Vereador do pelouro do pessoal daquela mesma Câmara.

Para contestar apenas foi citado aquele Sr. Vereador e foi a CMS que o fez, juntando procuração por ela passada.

Por despacho de fls. 122 e segs., do M.mo Juiz *a quo*, a CMS foi julgada não ter no presente recurso legitimidade; foi considerada sem qualquer efeito a contestação por ela apresentada, não ordenando o seu desentranhamento, uma vez que com a mesma foi junto o processo administrativo que se mostrava relevante para os autos e ordenou-se a citação do presidente da CMS para contestar, querendo.

É deste despacho que é interposto recurso, na parte que ordenou a citação do presidente da Câmara para contestar e não ordenou o desentranhamento da contestação.

Sustenta o recorrente a ilegalidade daquele despacho com o fundamento de que já não podia ser ordenada a citação do presidente da Câmara, nem podia manter-se nos autos a contestação apresentada pela referida Câmara Municipal e ainda que aquele não podia ser notificado várias vezes para juntar procuração forense e ratificar o processado.

Vejamos se lhe assiste razão.

Como se sabe, nos recursos contenciosos de anulação tem legitimidade passiva o órgão da administração pública que tiver praticado o acto administrativo de que se recorre, sendo este que virá ao processo dizer o que se lhe oferecer e, designadamente, se assim o entender, sustentar a legalidade do acto que praticou (cf. Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, vol. IV, p. 182).

No caso dos autos, dois dos despachos impugnados eram da autoria do presidente da Câmara e os outros dois da autoria do vereador do pelouro do pessoal.

Assim, as autoridades recorridas são aquele e este e, portanto, os que deveriam ter sido citados para contestar nos termos do artigo 840.º do Código Administrativo.

Aconteceu que foi omitida, em absoluto, a citação do presidente da Câmara o que, nos termos do artigo 194.º do CPC, constitui nulidade, que, enquanto não se considerar sanada, poderá o tribunal dela conhecer oficiosamente, nos termos dos artigos 204.º, n.º 2, e 202.º daquele mesmo Código.

Refere o recorrente que o presidente da Câmara já tinha junto aos autos procuração forense, pelo que se considerou citado, mas não quis contestar.

Não lhe assiste razão, pois, a procuração forense junta aos autos não é do presidente, mas sim da Câmara Municipal, que foi junta quando esta, indevidamente, contestou.

Assim, o presidente da Câmara não interveio no processo, pelo que a falta de citação do mesmo não se poderia considerar sanada e, desta maneira, havia que ordenar a citação do mesmo, tal como o fez o despacho recorrido.

Uma vez citado, o presidente da Câmara contestou e juntou procuração não emitida por ele, mas pela Câmara Municipal, pelo que não merece qualquer censura o despacho do M.mo Juiz *a quo* que ordenou, nos termos do artigo 40.º do CPC, a junção da procuração e a ratificação do processado.

E o facto de o conteúdo da contestação apresentada pelo presidente da Câmara ser o mesmo da apresentada pela Câmara Municipal, que foi declarada sem qualquer efeito, não viola qualquer norma ou princípio legal, pois, a contestação é elaborada da harmonia com o que o recorrido julga melhor defender os seus interesses.

Sustenta ainda o recorrente que o despacho recorrido não podia manter nos autos a contestação apresentada pela Câmara Municipal.

Mas também aqui não lhe assiste razão, dado que aquela contestação foi declarada de nenhum efeito, o que equivale ao seu desentranhamento, o que só não ocorreu pelo facto de com ela ter sido junto o processo administrativo.

Pelo exposto improcedem as conclusões 1.ª a 5.ª da alegação, pelo que se mantém o despacho impugnado, negando-se provimento ao recurso.

B) Recurso de fls. 238 e 239:

O recorrente no artigo 2.º da petição do recurso contencioso alegou o seguinte:

«Vai também ser feito pedido expresso à Provedoria de Justiça, à Alta Autoridade Contra a Corrupção e ao Ministério do Plano e da Administração do Território para mandar inspeccionar todos os concursos internos de acesso e de promoção que decorreram ao longo dos anos de 1987-1988 para que fique bem patenteada a perseguição política que vem sendo engendrada, sobretudo desde há dois anos, contra o ora recorrente e que tão desenvolvidamente foi alegado na petição inicial e nos articulados subsequentes do processo do recurso n.º 7081/87, 2.ª Secção, pendente no TAC de Lisboa, documentos que aqui se dão por integralmente reproduzidos para todos os efeitos legais.»

Por sua vez, o recorrido presidente da CMS no artigo 1.º da contestação diz:

«A matéria peticionada nos §§ 2.º e 3.º do preâmbulo, artigo 1.º, artigo 16.º *in fine*, § 2.º do artigo 23.º, todos do requerimento de recurso, está a ser alvo de discussão e ponderação por parte desta mesma Secção deste Tribunal, através do processo n.º 7081.»

Perante o alegado transcrito o M.mo Juiz *a quo*, a fl. 162, proferiu o seguinte despacho:

«Notifique o recorrente para, em 15 dias, juntar certidão das seguintes peças processuais do recurso n.º 7081 (fl. 131):

a) Petição com informação de data da sua entrada em tribunal;

b) Documentos que com esta foram juntos;

c) Decisão ou decisões entretanto proferidas nesse processo.»

O recorrente, não obstante ter sido notificado, não juntou aquelas peças processuais nem justificou aquela omissão, pelo que foi proferido o despacho de fl. 163 que, nos termos do artigo 519.º do CPC, por recusa de colaboração devida, condenou o recorrente na multa de 10 000$00 e ordenou a junção de certidão das peças processuais sendo o respectivo custo a suportar pelo recorrente.

É deste despacho que foi interposto recurso e que aqui e agora cumpre conhecer.

Refere o recorrente que tal despacho é ilegal ao aplicar o artigo 519.º do CPC, o qual viola os artigos 12.º, n.º 1, 13.º, n.os 1 e 2, e 18.º, n.os 1 e 3, da lei fundamental.

E violou as regras mínimas do ónus da prova constantes do artigo 342.º do CC e 516.º do CPC.

Vejamos se lhe assiste razão.

Dispõe o artigo 519.º do CPC:

«1 — Todas as pessoas, sejam ou não partes na causa, têm o dever de prestar a sua colaboração para a descoberta da verdade, respondendo ao que lhes for perguntado, submetendo-se às inspecções necessárias, facultando o que for requisitado e praticando os actos que forem determinados.

2 — Aqueles que recusem a colaboração devida serão condenados em multa, sem prejuízo dos meios coercitivos que forem possíveis; se o recusante for parte, o tribunal apreciará livremente o valor da recusa para efeitos probatórios.

[. . .].»

Estabelece-se, pois, nesta disposição legal, nos seus mais latos termos o dever que a todos é imposto, quer sejam partes, quer sejam terceiros de colaboração na descoberta da verdade.

Não descortinamos, pois, como é que aquela norma possa afrontar os princípios consagrados nos artigos 12.º, 13.º e 18.º da Constituição, nem o recorrente alega quaisquer factos donde se possa concluir tal afronta, pelo que improcede a inconstitucionalidade invocada.

Mas já assiste razão ao recorrente quando refere que tal despacho ofende as regras do ónus da prova.

Na verdade, tal como diz o Ex.mo Magistrado do Ministério Público «não se vê que seja de incluir naquele dever de colaboração a junção de documentos por parte de quem deles necessitava para provar alegações fácticas que havia feito».

A não junção pelo recorrente dos referidos documentos que se destinavam a provar factos que haviam sido por si alegados colocava o recorrente na situação de o tribunal dar como inexistentes aqueles mesmos factos, situando-nos, assim, no «ónus da prova» cujo cumprimento não pode ser exigido pelo tribunal e, consequentemente, não se inclui no dever de colaboração a que alude o transcrito artigo 519.º

Assim, julga-se procedente a conclusão 7.ª das alegações e, consequentemente, revoga-se o despacho recorrido, dando-se provimento ao recurso.

C) Recurso de fls. 238 e 239:

O objecto do presente recurso é a sentença de fls. 272 e segs. que rejeitou o recurso quanto aos actos constantes dos despachos do presidente da CMS e do despacho do vereador do pelouro do pessoal, sem data, que homologou a classificação de serviço atribuída ao recorrente por aquele e julgou improcedente o mesmo recurso do acto constante do despacho do vereador de 23 de Outubro de 1989.

Como é jurisprudência firme deste STA (cf. Acórdãos de 10 de Maio de 1990, recurso n.º 27 965, de 29 de Março de 1990, recurso n.º 27 865, de 20 de Março de 1990, recurso n.º 27 954), o recurso

jurisdicional visa a revogação da sentença proferida no tribunal *a quo*, mediante a reapreciação do decidido à luz das razões invocadas pelo recorrente, destinadas à demonstração de que se decidiu mal.

E o âmbito do conhecimento é delimitado pelas questões decididas, salvo no que respeita a matéria de conhecimento oficioso, nos termos do artigo 110.º da LPTA, sendo a delimitação feita na alegação e respectivas conclusões, peças essenciais do recurso, de tal modo que a falta da primeira conduz à deserção deste, tudo conforme o estatuído no artigo 690.º do CPC.

Recai, pois, sobre o recorrente o ónus de apresentar a alegação e formular conclusões em *que especifique os vícios e erros de julgamento de que entende enfermar a sentença.*

Como se diz no citado recurso n.º 27 954, de 20 de Março de 1990:

«Se a alegação e respectivas conclusões foram produzidas mas nelas se não ataca as decisões mediante a especificação dos vícios e erros de julgamento em que esta incorre, o recurso não pode obter provimento, exactamente porque, a não estar em causa questão de conhecimento oficioso, nada há que o tribunal de recurso possa censurar na decisão.

Ora, no caso dos presentes autos o recorrente na sua alegação e conclusões não aponta à sentença recorrida no que respeita à rejeição e à improcedência do recurso qualquer vício e não põe em causa qualquer dos seus fundamentos, continua, tal como no recurso contencioso, a pugnar pela ilegalidade dos actos recorridos, sendo as suas conclusões e reprodução das conclusões que formulara na alegação do recurso contencioso.

Nenhum reparo e nenhum fundamento de facto ou de direito é invocado pelo recorrente no sentido de demonstrar que a sentença errou quando considerou insusceptíveis de recurso contencioso os actos impugnados do presidente da Câmara e do vereador do pelouro do pessoal, sem data, que homologou a classificação de serviço atribuída ao recorrente e julgou improcedente o recurso quanto ao acto daquele vereador de 23 de Outubro de 1989.

Não se apontando, portanto, à sentença quaisquer erros de julgamento nada existe que este Tribunal possa censurar.

Pelo exposto e sem necessidade de mais considerações nega-se provimento a este recurso.

Conclusão:

a) Julgam-se improcedentes as questões prévias suscitadas pelo recorrente;

b) Dá-se provimento ao recurso do despacho de fs 163, pelo que se revoga;

c) Nega-se provimento aos restantes recursos;

d) Condena-se o recorrente na parte em que decaiu nas custas com a taxa de justiça e procuradoria, respectivamente, de 30 000$ e de 15 000$.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *António Fernando Samagaio* — *Manuel António Lopes Rocha.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Funcionário judicial. Classificação de serviço. Conselho de Oficiais de Justiça. Inspecção anterior. Erro nos pressupostos.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Nos termos do n.º 3 do artigo 90.º do Decreto-Lei n.º 376/87, de 11 de Dezembro, e nos do n.º 3 do artigo 12.º do Regulamento das Inspecções do Conselho de Oficiais de Justiça, nas classificações de serviço dos oficiais de justiça deve atender-se, além do mais, ao resultado de inspecções anteriores.

2 — Não o fazendo, e tendo a inspeccionada efectivamente uma inspecção de serviço anterior em que foi classificada de Bom*, o acórdão do Conselho de Oficiais de Justiça recorrido viola a lei por erro nos pressupostos.*

3 — Não altera esta conclusão a consideração de que Conselho de Oficiais de Justiça apenas se quis referir à inspecção realizada por inspectores seus, e não alheios, porquanto, mesmo assim, não deixa de ser a única inspecção X que aquele acórdão considerou.

Recurso n.º 31 003, em que são recorrente o Conselho de Oficiais de Justiça e recorrida Maria Isabel Rosa Mendes Portela. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

O Conselho de Oficiais de Justiça (COJ) recorre para este Supremo Tribunal da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Coimbra, de fls. 46 a 48, que, concedendo provimento ao recurso interposto por Maria Isabel Rosa Mendes Portela, identificada nos autos, do seu Acórdão de 22 de Maio de 1991, que a classificou, como escriturária judicial, de *Bom*, o anulou por erro nos pressupostos de facto.

São as seguintes as conclusões da sua alegação de recurso:

«O Acórdão do COJ de 22 de Maio de 1991, é legal, não padecendo de vício de violação de lei por erro nos pressupostos que lhe foi imputado, tanto mais que, para além de possuir o certificado do registo disciplinar, ficha biográfica, etc., onde constam a classificação anterior, ao avocar e concordar com o relatório do inspector expresso a fls. 375 e 404, do processo de inspecção e de onde consta expressamente a classificação anterior da então recorrente não ignorou — não errou nos pressupostos de facto — a mesma, e cumpriu o determinado pelo n.º 3 do artigo 90.º do Decreto-Lei n.º 376/87.

Consequentemente:

A sentença recorrida violou por erro de interpretação e aplicação o artigo 90.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 376/87, bem como os fundamentos da mesma não se fundam em razões de facto e de direito objectivamente concretizados.

Não houve alegação da recorrida.

Neste STA, o Ministério Público (MP) foi de parecer que o recurso não merecia provimento.

O processo tem os vistos dos Ex.mos Juízes adjuntos.

Cumpre decidir:

I — Matéria de facto.

A) A recorrida iniciou funções na actual categoria de escriturária judicial em 3 de Setembro de 1985, prestando serviço no Tribunal Judicial de Tomar (TJT), 1.º Juízo, 1.ª Secção, desde 8 de Abril de 1988.

B) Anteriormente, desde 3 de Setembro de 1985, a recorrida exerceu funções, com a mesma categoria, no Tribunal de Trabalho de Tomar (TTT), afecta aos serviços do MP.

C) A recorrida obteve a classificação de serviço de *Bom* em inspecção efectuada ao TTT no período compreendido entre 3 de Setembro de 1985 e 2 de Novembro de 1987, classificação aquela homologada por Acórdão de 26 de Janeiro de 1988, do Conselho Superior do MP.

D) Ainda no exercício de funções de escriturária judicial, mas colocada no TJT, foi o serviço da recorrente objecto de nova inspecção, por inspector do COJ, relativamente ao período de 8 de Abril de 1988 a 7 de Janeiro de 1991, tendo o inspector proposto a classificação de *Bom*.

E) Após reclamação da recorrida, o recorrente elaborou o Acórdão de 22 de Maio de 1991, no qual concluiu:

«Da apreciação dos elementos trazidos aos autos não se pode concluir que à oficial de justiça em causa possa atribuir-se, como adequada, nesta sua primeira inspecção, outra nota que não a proposta nos relatórios dos autos, na parte que lhe dizem respeito, razão porque este Conselho decide atribuir-lhe, relativamente à categoria e período referidos, a classificação de *Bom*.

F) No seu relatório, e no tocante à recorrida, o inspector referiu o constante de fl. 11, que aqui se dá por integralmente reproduzido.

G) No relatório complementar, de fl. 404 do apenso, o inspector manteve a proposta de classificação de *Bom*.

II — O Direito.

A única questão de direito a resolver é a de saber se a decisão recorrida violou o n.º 3 do artigo 90.º do Decreto-Lei n.º 376/87, de 11 de Dezembro.

Dispõe esta norma legal:

«1. São elementos a tomar em especial consideração na classificação dos oficiais de justiça:

a) A idoneidade cívica;

b) A preparação técnica e intelectual;

c) A quantidade e qualidade de trabalho;

d) O espírito de iniciativa e colaboração;

e) O brio profissional;

f) O senso prático;

g) A urbanidade e relações humanas;

h) A pontualidade, assiduidade e efectividade de serviço.

2. A qualidade de orientação e de chefia são elementos relevantes na classificação de funcionários com tais atribuições.

3. Nas classificações são sempre ponderadas as circunstâncias em que decorreu o exercício de funções, designadamente as condições de trabalho e o volume de serviço, bem como o resultado de inspecções ou informações anteriores, inquéritos, sindicâncias, ou processos disciplinares, e quaisquer elementos complementares que estejam na posse do COJ.»

De teor exactamente igual é o artigo 12.º do Regulamento das Inspecções do COJ, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 36, de 12 de Fevereiro de 1990.

Verifica-se, portanto, de ambos estes articulados, que o COJ, órgão a quem cabe apreciar o mérito e execer o poder disciplinar relativamente aos oficiais de justiça (artigo 95.º, n.º 1), está vinculado, na apreciação de tal mérito por classificação de serviço, além do mais, do resultado de inspecções ou informações de serviço anteriores à que esteja sob apreciação.

Vimos da matéria de facto que, além da inspecção que está em causa neste recurso jurisdicional, a recorrida já havia sido inspeccionada em relação ao serviço que prestou no TTT no período compreendido entre 3 de Setembro de 1985 e 2 de Novembro de 1987.

Vimos também que o acórdão do COJ contenciosamente recorrido diz expressamente que a recorrida não pode ser atribuída a classificação senão proposta, de *Bom*, por adequada «nesta sua primeira inspecção».

Foi por tal motivo, isto é, porque tal acórdão não teria atentado na inspecção anterior da ora recorrida e considerou a presente como se sua primeira fosse, que o M.mo Juiz recorrido o anulou por erro nos pressupostos, tanto quanto tal consideração foi efectivo pressuposto vinculativo do acto, sem motivo determinante.

E nenhuma censura pode fazer-se a tal decisão.

Vejamos:

No que respeita à recorrida, o relatório do Sr. Inspector refere, a fl. 375, do processo instrutor, além do mais que aqui não interessa considerar, que «do certificado do registo disciplinar se vê que foi classificada como escriturária judicial de *Bom*, concluindo por propor igual classificação para o período em apreciação, de 8 de Abril de 1988 a 7 de Janeiro de 1991.

A recorrida reclamou, consoante fl. 339 do instrutor, e o instrutor elaborou o relatório complementar de fl. 394, onde diz: «Ora, não se duvida que a funcionária em questão não tenha trabalhado, simplesmente o serviço por si efectuado não nos parece ser de um volume e de uma complexidade que justifique a alteração da proposta elaborada.

Entendemos que a mesma funcionária é trabalhadora e dedicada ao serviço e podendo, se continuar como até aqui, vir a ser compensada com melhor classificação numa futura inspecção».

Remetido o processo de inspecção ao COJ, este elaborou o acórdão recorrido para o TAC, onde, no que interessa, se diz:

«[...] Elaborou o Ex.mo Sr. Inspector o devido relatório [...]

Damos aqui por reproduzido tal relatório, para todos os efeitos legais.

Notificada tal peça processual aos visados, quatro deles, não se conformando com o seu teor e ora proposta de classificação, vieram responder.

Foram: [...].

Maria Isabel Rosa Mendes Portela (e recorrida).

Este Conselho, decidindo, desde já adoptado teor do relatório do Ex.mo Sr. Inspector relativamente aos não respondentes e aos não inspeccionados, por com ele concordar, atribuído a esses oficiais de justiça as classificações que seguidamente se vão descriminar.

Igualmente este Conselho vai decidir, *quanto aos respondentes*, segundo a ordem por que estão referidos no aludido relatório.

[. . .].

Maria Isabel Rosa Mendes Portela.

Viu os seus serviços apreciados nos termos que constam a fl. 375, quanto à categoria de escriturária judicial, de 8 de Abril de 1989 a 7 de Janeiro de 1991, com a proposta de *Bom*.

Não se conformou com o relatório, quanto à proposta e teor que lhe dizem respeito e, por isso, veio responder nos termos que estão contidos a fls. 399 a 403, inclusive, que aqui se dão por reproduzidos na íntegra.

[. . .].

Da apreciação dos elementos trazidos aos autos não se pode concluir que à oficial em causa possa atribuir-se, como adequada, *nesta sua primeira inspecção*, outra nota que não a proposta nos relatórios dos autos, na parte que lhe dizem respeito, razão porque este Conselho decide atribuir-lhe, relativamente à categoria e períodos referidos, e classificação de *Bom*» (os itálicos são nossos).

Do que se deixa exposto, segue-se que, na parte que se refere à ora recorrida, o relatório do inspector, de fl. 375, anotou a sua anterior classificação de *Bom* pelo serviço prestado no TTT entre 3 de Setembro de 1985 e 2 de Novembro de 1987.

Ora, tal relatório foi dado por *reproduzido* no acórdão do COJ contenciosamente impugnado. Porém, só foi *adoptado* relativamente aos funcionários inspeccionados não respondentes, isto é, que não reclamaram da proposta do instrutor, ou não inspecionados, *por com ele concordar*.

Isto é: os fundamentos de facto e de direito da proposta do inspector apenas servem de fundamentação do acórdão do COJ, para com eles concordar expressamente, no tocante aos funcionários não inspeccionados, ou inspeccionado, mas que não reclamam.

Quanto aos que reclamam da proposta do inspector, como é o caso da ora recorrida, recorre do acórdão do COJ que ele próprio contém a sua fundamentação, não fazendo remissão, pois, para os fundamentos do inspector.

Assim, no caso *sub judice* verifica-se que o acórdão do COJ apenas se reportou à inspecção que apreciava, de 8 de Abril de 1988 a 7 de Janeiro de 1991, e não considerou a anterior inspecção da ora recorrida referente ao período de 3 de Setembro de 1985 a 2 de Novembro de 1987.

Efectivamente, é claro e expresso o seu teor literal: «Nesta sua primeira inspecção».

Devendo, nos termos do n.º 3 do artigo 90 do Decreto-Lei n.º 376/87, ou nas do n.º 3 do artigo 12.º do Regulamento das Inspecções do COJ atender igualmente ao resultado da inspecção anterior, que a ora recorrida efectivamente detinha, e, não o fazendo, o acórdão contenciosamente recorrido violou a lei por erro nos pressupostos.

Bem anulando foi, pois, no que concerne ao objecto do recurso contencioso e, por tal razão, é de manter tal decisão.

Alega o COJ que nenhum erro houve, pois que é fácil verificar-se que (com a expressão «Nesta sua primeira inspecção [. . .]») o que se pretendia referir era apenas tratar-se de uma primeira inspecção realizada pelos inspectores do COJ — as anteriores foram realizadas pelo Conselho Superior da Magistratura — e «nenhuma relevância teve na atribuição da classificação», sendo certo que o COJ «ponderou os resultados de inspecções anteriores [. . .]».

Sem relevência, porém.

Ainda que assim fosse, isto é, ainda que o COJ apenas se quisesse referir a inspecção realizada por inspectores seus e não alheios, em nada altera o resultado a que se chegou na sentença recorrida.

Com efeito, os fundamentos do acto, onde hão-de encontrar-se os respectivos pressupostos, se é verdade que podem conhecer-se através de mera remissão por concordância expressa, nos termos do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, também o é que os factos dos autos, como já se demonstrou, não permitem tal conclusão de que o COJ ponderou a anterior inspecção da ora recorrida. Na verdade, já se disse que, quanto aos funcionários reclamantes, o acórdão recorrido contenciosamente não tem fundamentação por remissão mas apenas, e só, a sua própria. Donde, mesmo na tese da agravante, a primeira inspecção a que o acórdão alude, se é a inspecção dos serviços por *funcionários* do COJ também é, por outro lado, a *única* a que alude.

Nestes termos, se decide negar provimento ao recurso.

Sem custas.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* (relator) — *António Fernando Samagaio — João Vaz Rebordão.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Parque Nacional da Arrábida. Área protegida. Loteamentos e construções nas áreas urbana e rural do parque. Necessidade de parecer, autorização ou aprovação prévios pela direcção do parque, de carácter vinculativo. Licenciamento de operações de loteamento contra o parecer da direcção: nulidade.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A área em que se encontra implantado o Parque Nacional da Arrábida constitui uma «área protegida», quer na sua zona urbana quer na sua zona rural, cujos contornos e amplitude se encontram definidos pelo Decreto-Lei n.º 622/76, de 28 de Agosto.

2 — As construções a autorizar — sempre a título excepcional — dentro do perímetro do parque necessitam de prévias aprovação ou autorização por parte da direcção do parque, ouvido o respectivo conselho geral, sendo de carácter vinculativo o parecer em sentido negativo emitido por aquela entidade.

3 — Enferma de nulidade o acto de deferimento pela Câmara Municipal de Sesimbra de um pedido de licenciamento de operações de loteamento a levar a cabo na zona rural

do parque contra o parecer negativo da direcção do parque (artigos 9.º do Decreto-Lei n.º 622/76, de 28 de Julho, e 7.º do Regulamento do Parque Nacional da Arrábida, aprovado pela Portaria n.º 26-F/80 de 9 de Janeiro, e 65.º do Decreto-Lei n.º 400/84 de 31 de Dezembro).

Recurso n.º 31 228, em que são recorrente António Emílio dos Santos e recorridos o magistrado do Ministério Público e a Câmara Municipal de Sesimbra. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Ferreira de Almeida.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP), junto do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, veio, pelo presente processo, interpor recurso contencioso de anulação da deliberação da Câmara Municipal de Sesimbra (CMS), datada de 21 de Abril de 1985 e subsequentes, que licenciou o loteamento de um prédio sito no lugar de Quintola de Maçã, concelho de Sesimbra, e que deu lugar à emissão do alvará de loteamento n.º 7/88.

Arguiu, para tanto, tais deliberações de nulas, já que a operação de loteamento em apreço foi licenciada contra o parecer do director do Parque Nacional da Arrábida (PNA), assim contrariando o disposto no artigo 14.º, n.º 1, da Portaria n.º 26-F/80, de 9 de Janeiro, que regulamenta o Decreto-Lei n.º 622/76, de 28 de Julho; e isto face ao preceituado no n.º 1 do artigo 65.º do Decreto-Lei n.º 400/80, de 31 de Dezembro e no artigo 9.º desse Decreto-Lei n.º 622/76.

2 — O M.mo Juiz desse Tribunal concedeu provimento ao recurso e, em consequência, declarou nulas a deliberação impugnada e os actos consequentes.

3 — Inconformado, interpôs o recorrido-particular António Emílio dos Santos recurso jurisdicional para esta Secção, no qual formula as seguintes conclusões:

«1. O artigo 14.º da Portaria n.º 26-F/80, de 9 de Janeiro de 1980, condiciona a área do Parque Natural da Arrábida a actividade edificatória.

2. Por outro lado, o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 622/76, de 28 de Julho, comina, com a nulidade as licenças municipais concedidas com violação do regime estatuído naquele decreto.

3. Neste decreto-lei não se prevê a sujeição a autorização do PNA ou do Serviço de Parques e Reservas (SPR) para loteamentos, mas sim para construção de edifícios.

4. O acto recorrido e declarado nulo reporta-se a um loteamento e não a uma construção, pelo que lhe não é aplicável, quer o Decreto-Lei n.º 622/76, quer a Portaria n.º 26-F/80.

5. Houve assim, na douta sentença, errada aplicação do direito aos factos, pois se aplicavam a um loteamento normas respeitantes à construção de edifícios.»

4 — Contra-alegou o Ex.mo Magistrado do MP sustentando a correcção do decidido em 1.ª instância.

5 — A decisão recorrida deu como provados os seguintes factos, relativamente aos quais se não suscita agora qualquer controvérsia:

a) Em 7 de Julho de 1987, António Emílio dos Santos requereu o loteamento de um terreno sito no lugar da Quintola da Maçã, inscrito na Conservatória do Registo Predial de Sesimbra, sob a descrição n.º 1410, da freguesia do Castelo;

b) Esse requerimento deu origem ao processo camarário n.º 25/87, tendo a CMS, por ofício de 12 de Agosto de 1987, solicitado parecer, quanto a tal pedido de loteamento, ao director do PNA, tendo sido emitido o parecer de que «é de não autorizar o deferimento da pretensão, por se tratar de um loteamento em área rural, contrariando o disposto no artigo 14.º, n.º 1, da Portaria n.º 26-F/80, de 9 de Janeiro, que regulamenta o Decreto-Lei n.º 622/76, de 28 de Julho»;

c) Apesar deste parecer, a CMS licenciou o requerido loteamento em 21 de Abril de 1988, com base no parecer do Departamento de Administração Urbanística, do qual consta (cf. alvará n.º 7/88):

«Apesar do parecer do PNA, sou de parecer que este loteamento simples deve ser aprovado por se tratar de um caso de partilhas que não poderá ter outra solução»;

d) A propriedade loteada é um prédio rústico situado na área do PNA.

Fixados os factos pertinentes, vejamos agora qual o direito aplicável.

6 — Encontra-se assente, em matéria de facto, e como já deixamos dito, que o acto contenciosamente recorrido teve como objecto o licenciamento de um loteamento a implantar num prédio rústico situado na área do PNA.

Este parque constitui uma área protegida, quer na sua zona urbana, quer na sua zona rural, protecção essa cujos contornos e amplitudes se encontram definidos no Decreto-Lei n.º 622/76, de 28 de Julho.

Dispõe o n.º 1 do artigo 8.º deste diploma:

«Até à data da entrada em exercício da comissão instaladora referida no artigo 4.º do presente decreto, fica dependente de autorização do Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico e dos Ministérios da Agricultura e Pescas, das Obras Públicas e da Habitação,Urbanismo e Construção, dentro do perímetro do parque, a realização dos seguintes trabalhos:

a) Construção, reconstrução, ampliação ou demolição de edifícios e outras instalações;

b) Instalação de explorações ou ampliação das já existentes;

c) Alterações importantes, por meio de aterros ou escavações, à configuração geral dos terrenos;

[. . .]»

Foi entretanto publicada a Portaria n.º 26-F/80, de 9 de Janeiro, que, em obediência ao disposto no artigo 4.º daquele Decreto-Lei e ao abrigo do n.º 3 do artigo 9.º do Decreto n.º 4/78, de 11 de Janeiro, veio aprovar o Regulamento Geral do PNA, através da qual se vieram ordenar a orgânica e o funcionamento dos diversos órgãos e serviços e definir a respectiva zona de protecção, sendo certo que as competências e atribuições desses órgãos haviam já sido definidas pelo citado Decreto n.º 4/78.

Estatui o artigo 14.º dessa Portaria, no seu n.º 2, e no que concerne às áreas rurais — aquelas que ora decretamente nos interessam — que apenas é aí permitida «a construção de edifícios destinados ao apoio das explorações agrícolas, florestais e/ou de semeio [. . .]» e mesmo essas sujeitas aos princípios de condicionamento estabelecidos nas diversas alíneas desse preceito. E isto porque, conforme se obtempera no corpo da norma em apreço, «Numa perspectiva de protecção do património cultural e paisagístico e do equilíbrio biofísico, considera o PNA como nocivo aos valores que se pretende defender,

o potencial incremento da população residente ou de segunda residência, bem como, na generalidade, a proliferação liberalizada de todo o tipo de construções [. . .]» *(sic)*.

As construções a autorizar — sempre a título excepcional, como já vimos, no perímetro do PNA, necessitam sempre de prévia aprovação ou autorização da direcção do parque, ouvido o respectivo conselho geral, órgãos cujas atribuições e competências — repetimos — se encontram fixadas no supracitado Decreto n.º 4/78, de 11 de Julho.

Trata-se, pois, não de um mero parecer mas sim de uma verdadeira autorização de carácter vinculativo para as entidades impetrantes.

Na hipótese vertente encontrava-se em causa um pedido de licenciamento de uma operação de loteamento formulada ao abrigo do artigo 31.º do então em vigor Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro, licenciamento para o qual a CMS solicitou oportunamente o parecer à direcção do PNA, o qual, como já dissemos atrás em 5, alínea *b*), foi em sentido negativo.

Todavia, e apesar disso, a Câmara procedeu ao deferimento do requerido licenciamento. *Quid juris?*

Preceitua o n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 622/76, de 28 de Julho, neste domínio aplicável *ex vi* do artigo 17.º do citado Regulamento: «São nulas e de nenhum efeito as licenças municipais ou outras concedidas com violação do regime instituído neste decreto».

Dispunha igualmente o n.º 1 do artigo 65.º do então em vigor Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro, instituidor do regime jurídico dos loteamentos urbanos:

«São nulos os actos das câmaras municipais respeitantes a operações de loteamento ou a obras de urbanização quando não sejam precedidos da audiência das entidades que devam ser consultadas, quando não sejam conformes com qualquer dos respectivos pareceres vinculativos ou resoluções ou quando não tenham sido submetidos a ratificação ou a contrariem, conforme os casos».

Idêntica invalidade absoluta é contemplada no n.º 1, alínea *a*), do artigo 56.º do actualmente vigente regime jurídico dos loteamentos urbanos aprovado pelo Decreto-Lei n.º 448/91, de 20 de Novembro, e no artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 445/91 (licenciamento de obras particulares).

A conjugação das estatuições dos diversos preceitos citados conduz-nos a uma conclusão clara: todas as operações de loteamento — tal como as relativas a obras de urbanização ou de construção — se encontram dependentes quanto à respectiva viabilidade e licenciamento da prévia autorização, de natureza vinculativa, por parte das autoridades do PNA. Isto sem embargo de o Decreto-Lei n.º 622/76 não utilizar a expressão «loteamento» ou «operações de loteamento» mas sim «construção» e «reconstrução». Com efeito, não há autorização ou licenciamento de loteamentos sem que o requerente apresente memória descritiva de onde constem os edifícios a construir, o número de lotes, a superfície total dos pavimentos e o número de fogos, entre outras especificações exigidas pela alínea *a*) do n.º 1 do artigo 31.º e do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro.

E foi o que aconteceu precisamente no caso *sub specie*. O ora recorrente António Emílio dos Santos, ao requerer a licença de loteamento à Câmara, declarou expressamente que os três lotes que pretendia definir se destinavam «à construção de habitação própria» para os seus três filhos, fazendo constar da correspondente memória descritiva as supra-aludidas especificações legais para as três moradias unifamiliares a implantar nesses lotes (cf. processo instrutor apenso).

Estulta se apresenta pois a pretensão do recorrente em fazer uma interpretação restritiva da previsão do artigo 14.º da mencionada Portaria n.º 26-F/80, entendendo-o como exclusivamente aplicável à actividade edificatória ou de construção de edifícios que não também às meras operações de loteamento. Na realidade, a expressão «construção» encontra-se vasada no texto legal com um sentido abrangente e compreensivo, quer das obras de urbanização ou quaisquer obras de construção civil, quer das simples operações de loteamento *stricto sensu.* Com efeito, estas últimas são necessariamente prodrómicas das primeiras. Como bem alega o recorrente «o loteamento define-se como a divisão de um terreno em lotes destinados imediata e subsequentemente à construção». A forma como a lei se encontra redigida, tendo em atenção o espírito com que a mesma foi elaborada e as circunstâncias dessa elaboração, tendo ainda em conta a unidade do sistema jurídico, leva-nos a perfilhar tal interpretação abrangente, isto é, também para o licenciamento das operações de loteamento se torna necessária a prévia autorização da direcção do PNA (cf. artigo 9.º, n.ºs 1 e 2, do Código.Civil. Esta interpretação extensiva é, de resto, expressamente permitida pelo artigo 11.º do Código Civil já que, sem dúvida, que o legislador, ao formular a norma, disse menos do que queria *(minus dixit quam voluit)*. E, com efeito, a sanção da invalidade absoluta para todos os actos administrativos respeitantes «a operações de loteamento, a obras de urbanização e a quaisquer obras de construção civil» é agora conjuntamente cominada no n.º 1 do artigo 56.º do actualmente em vigor Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, sempre que essas obras e operações (indistintamente) não hajam sido «precedidas de consulta das entidades cujos pareceres, autorizações ou aprovações sejam legalmente exigíveis ou não estejam em conformidade com os mesmos quando de natureza vinculativa» [cf. alínea *a*) respectiva].

7 — Assim decidindo neste pendor, não merece decisão *sub judice* qualquer censura.

8 — Em face do exposto:

Negam provimento ao recurso jurisdicional;

Confirmam, em consequência, a decisão recorrida.

Custas pelo recorrente, com a taxa de justiça de 15 000$ e a procuradoria de 8 000$.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* (relator) — *José Acácio Dimas de Lacerda* — *José Vicente de Oliveira e Castro.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Plano geral de urbanização da região do Porto. Autorização ministerial. Licenciamento de obras. Câmara municipal. Concorrência de competências. Recurso jurisdicional. Ex-

cesso de poder. Desvio de poder. Legalidade do acto administrativo.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A legalidade do acto administrativo afere-se pela lei vigente à data da sua prolação.

2 — A autorização ministerial, prevista no n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 124/73, de 24 de Março, em vigor à data do acto recorrido — 12 de Outubro de 1990 — constitui verdadeiro acto administrativo que, se não for impugnada contenciosamente, se firma na ordem jurídica como caso decidido ou caso resolvido.

3 — As câmaras municipais respectivas não podem conceder licenças de edificação fora dos perímetros dos aglomerados existentes nos concelhos a que se alude no n.º 2, alíneas a) e b), do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 124/73, de 24 de Março, até à aprovação do Plano Geral de Urbanização da Região do Porto, sem que o interessado lhes apresente a referida autorização ministerial, excepto se a construção se situar em áreas para esse efeito definidas nos planos de urbanização legalmente aprovadas.

4 — Tratando-se de um caso de concorrência de competências, torna-se necessário a existência da autorização ministerial e do deferimento do pedido de licenciamento, sendo este acto consequente do primeiro.

5 — Daí que, denegada a autorização ministerial, sem que tivesse sido impugnada contenciosamente, a mesma firmou-se na ordem jurídica, inviabilizando o deferimento do pedido de licenciamento.

6 — Assim, é legal o acto do presidente da Câmara Municipal que indefere o pedido de licença de construção para o concelho de Gondomar em local fora dos perímetros dos aglomerados existentes e sem plano de urbanização legalmente aprovado, ante a denegação da referida autorização ministerial.

7 — O recurso jurisdicional visa modificar a decisão recorrida e não a apreciar questões não analisadas, salvo as de conhecimento oficioso, pelo que não fazem parte do objecto do recurso.

8 — O conceito de excesso de poder ao desdobrar-se nos vícios de usurpação de poder e de desvio de poder, ficou vazio de conteúdo.

9 — O desvio de poder, próprio do exercício de poderes discricionários, traduz-se na discrepância entre o motivo principalmente determinante da prática do acto e o fim visado pela lei ao conceder ao autor do mesmo tais poderes.

Recurso n.º 31 241, em que são recorrente Miguel da Rocha Guedes e recorrido o presidente da Câmara Municipal de Gondomar. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. António Samagaio.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Miguel da Rocha Guedes, casado, construtor civil diplomado, residente na Praça do Município, 254, freguesia de São Cosme, concelho de Gondomar, inconformado com a sentença do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) do Porto, de 19 de Fevereiro de 1992, que negou provimento ao recurso contencioso de anulação do despacho do Sr. Presidente da Câmara Municipal de Gondomar (CMG), de 12 de Outubro de 1990, pelo qual lhe indeferiu pedido de licenciamento de construção de um prédio urbano, interpôs recurso da mesma para este STA.

Alegou, tendo formulado as seguintes conclusões:

«1. Porque o despacho recorrido indeferiu o licenciamento da obra do recorrente com base nas alíneas *a*) e *d*) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70, que hoje está revogado pelo Decreto-Lei n.º 445/91;

2. Porque tal despacho recorrido foi proferido tendo em atenção o parecer do director regional de Ordenamento do Território e com base no Decreto-Lei n.º 124/73, seu artigo 3.º, ao tempo derrogado por inexiquível e hoje revogado por aquele Decreto-Lei n.º 445/91;

3. Porque tudo andou à volta do Decreto-Lei n.º 124/73, como diz a sentença recorrida;

4. Porque tal Decreto-Lei n.º 124/73 era, então, inexequível, dado já se haver esgotado todas as prorrogações do prazo para elaborar o plano director;

5. Porque Gondomar não o tem;

6. Porque o recorrente é proprietário e possuidor do terreno constante dos autos;

7. Porque o recorrente tem um certificado e plantas anexas ao abrigo do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 196/83, passado pela Direcção Regional da Agricultura (DRA) de Entre-Douro e Minho, no qual se classifica o dito terreno como da classe C e, assim, 'não considerado reserva agrícola nacional';

8. Porque o recorrente tem o doc. n.º 7 junto com a petição inicial, no qual a Câmara diz que não carece, a dita construção, de aprovação da dita DRA;

9. Porque a sentença recorrida nada disso teve em conta;

10. Porque a construção a implantar aí está devidamente alegada em tudo;

11. Porque o Decreto-Lei n.º 124/73, que é o cerne da sentença recorrida, não podia estar sempre à espera da elaboração do plano director, pelo que, com a última prorrogação do prazo para tal elaboração, esse Decreto-Lei n.º 124/73 ficou vazio de conteúdo e, assim, inexequível, não podendo, como o espera a sentença recorrida, estar à espera de uma futura e imprevisível nova prorrogação, que nunca mais veio, até que ele foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 445/91;

12. Porque, como atrás se disse, tal Decreto-Lei n.º 124/73 foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 445/91, seu artigo 75.º;

13. Porque também este último revogou o Decreto-Lei n.º 166/70;

14. Porque este último só se aplica ao licenciamento dos processos de obras que estão pendentes na Câmara, que não é o caso presente;

15. Porque as excepções arguidas pelo recorrido estão já julgadas improcedentes pelo despacho saneador com trânsito em julgado;

16. Porque se verificam no despacho recorrido, além do vício de violação da lei, mais os vícios de excesso de poder e de desvio de poder.

17. Porque os factos que os suportam estão alegados na petição inicial;

18. Porque o dito licenciamento já estava aprovado tacitamente, quer à face do Decreto-Lei n.º 166/70 como à face do Decreto-Lei n.º 445/91.

Por tudo isso, que são os fundamentos ou conclusões das presentes alegações, nos termos do artigo 690.º do Código de Processo Civil (CPC), *ex vi* do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 267/85, a sentença recorrida violou as normas jurídicas contidas nos artigos 12.º, n.º 1, alínea *b*), e 15.º, n.º 1, alíneas *a*) e *d*), do Decreto-Lei n.º 166/70, ao tempo em vigor, artigos 1.º, n.º 2, 3.º do Decreto-Lei n.º 124/73, 28.º do Decreto-Lei n.º 196/89, do Decreto-Lei n.º 361/77, artigos 4.º e segs., e 75.º, 78.º, 72.º, 61.º e segs. do Decreto-Lei n.º 445/91, e Decreto-Lei n.º 47, de 25 de Fevereiro de 1992, pelo que ela deve ser totalmente revogada e anulada, substituindo-se por decisão desse STA, 1.ª Secção, em que se julgue total e completamente anulado aquele acto do recorrido constante do citado despacho deste — o indeferimento do licenciamento da obra do recorrente e do seu processo n.º 2353/90 — mandando-se que o recorrido passe tal licença ao recorrente para este efectuar a sua alegada construção no seu dito terreno, tudo com todas as consequências legais, e com custas na forma legal, pois que, assim, se fará inteira, cabal e plena Justiça.»

1 — O Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu douto parecer no sentido do improvimento do recurso face à fundamentação da douta sentença recorrida.

2 — Colhidos os vistos, cumpre conhecer e decidir.

Deu a sentença recorrida como provados os seguintes factos:

«Em 6 de Julho de 1990, o recorrente requereu ao presidente da CMG a concessão de licença de construção de um edifício a implantar num seu terreno sito no lugar de Vilar, São Cosme, Gondomar.

Por ofício camarário de 18 de Julho de 1990, o ora recorrente foi informado de que o seu projecto estava mal instruído, 'faltando-lhe parecer da DRA, escritura da posse do terreno e estimativa orçamental, devendo apresentar uma cópia do mesmo a fim de ser colhido o parecer da Direcção Regional de Ordenamento do Território (DROT), dado que a construção se insere numa zona fora do perímetro urbano'.

Em 24 de Julho de 1990, o ora recorrente juntou ao processo administrativo a cópia, a escritura e a estimativa orçamental pedidas, protestando vir a juntar o parecer da DRA.

No ofício camarário de 31 de Julho de 1990, o recorrente foi informado da remessa, nessa data, do processo à DROT.

Em 18 de Setembro de 1990, foi, na DROT, emitido o seguinte parecer: 'Dada a localização do terreno e as características da ocupação e uso de toda a zona envolvente, nomeadamente de cariz rural, considera-se inconveniente a ocupação pretendida pelo requerente. Nestas circunstâncias será de transmitir parecer desfavorável, ao abrigo do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 124/73'.

Este parecer foi promulgado pelo director da DROT em 19 de Setembro de 1990.

Em 10 de Outubro de 1990, foi prestada no processo, pelos serviços camarários, a seguinte informação: 'Tendo em consideração o parecer da DROT é de indeferir, com base nas alíneas *c*) e *d*), n.º 1, do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70'.

Em 12 de Outubro de 1990, o presidente da CMG, junto à informação referida, proferiu o seguinte despacho: 'Indeferido, com base na informação anterior'.

Até essa data não fora junto ao processo burocrático o parecer da DRA pedido pelo ofício de 18 de Julho de 1990.»

3 — Decidiu a sentença recorrida negar provimento ao recurso contencioso com o fundamento de que o «excesso de poder» alegado pelo recorrente se traduz em vício de violação de lei consubstanciado na eventual revogação ilegal do deferimento tácito e que não se verifica o vício de desvio de poder, visto o acto impugnado não ter sido praticado no exercício de poderes discricionários, para além de, consistindo tal vício na discrepância entre o motivo principalmente determinante do acto e o fim visado pela lei ao conceder o referido poder discricionário, nada ter sido alegado quanto à mesma, e ainda por o acto impugnado não enfermar do vício de violação de lei já que, se por um lado, o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 124/73, de 24 de Março, estava em vigor à data da prolação do acto, pelo que era imperativo, nos termos do Decreto-Lei n.º 455/88, de 13 de Dezembro, que a Comissão de Coordenação da Região Norte — DROT — autorizasse a requerida construção, por outro, tal autorização foi recusada antes de decorridos os 90 dias a que alude a alínea *b*) do n.º 7 do citado artigo 3.º, e que, mesmo face ao disposto do Decreto-Lei n.º 166/70, não se vislumbrava como tal deferimento poderia ter ocorrido.

Com o assim decidido não concordou o recorrente interpondo o presente recurso para este STA. Mas, porque os recursos se destinam a modificar as decisões impugnadas e não a criar decisões sobre matéria nova, ou seja, sobre matéria não apreciada pela decisão recorrida, salvo se for de conhecimento oficioso, só se vai conhecer das questões relativamente às quais se pronunciou a sentença recorrida: excesso de poder, desvio de poder e violação de lei, consubstanciada na revogação ilegal do deferimento tácito do licenciamento.

Quanto ao demais alegado pelo recorrente para este STA, não atinente às questões decididas pelo M.mo Juiz do tribunal *a quo,* não se toma conhecimento, ou porque constituem matéria nova cuja apreciação não é oficiosa ou porque o recorrente não arguiu a nulidade de sentença por omissão de pronúncia [n.º 1, alínea *d*), do artigo 668.º do CPC, *ex vi* do artigo 1.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA)] o que, a proceder, determinaria a baixa do processo para serem conhecidas, a fim de não se omitir um grau de jurisdição, já que não se trata de processo urgente.

Consequentemente, não tendo o recorrente arguido a nulidade da sentença por omissão de pronúncia, deveria atacar tão-só o fundamento da mesma, isto é, que ao contrário do decidido o acto contenciosamente impugnado enferma de excesso de poder, de desvio de poder e de revogação ilegal do deferimento tácito, expondo as razões pelas quais reputava que o M.mo Juiz errou ao decidir nos termos referidos, e não alongar-se sobre questões não apreciadas pela sentença recorrida que este Supremo Tribunal, como se disse, não pode conhecer.

Vejamos, pois:

Excesso de poder.

Junto do tribunal recorrido alegou o recorrente que o Sr. Presidente da CMG deveria ter respeitado o deferimento tácito e não revogá-lo, pelo que agiu com excesso de poder.

Decidiu o M.mo Juiz do tribunal *a quo*, que, «usando de grande benevolência na apreciação do pensamento do recorrente, podemos

considerar que ele pretende dizer que o acto impugnado configura uma revogação ilegal — o que equivale a violação de lei».

Nas alegações para este Supremo Tribunal o recorrente limita-se a remeter para a petição inicial onde refere estar o acto impugnado afectado de vício de excesso de poder «visto que o recorrido não podia, nem pode, opor-se a tais aludidos deferimentos» e a citar Marcello Caetano, in *Manual de Direito Administrativo,* vol. I, 1980, p. 495, segundo o qual o excesso de poder «não é mais do que o modo de nomear certos vícios não compreendidos na incompetência e na violação de lei (de forma e de fundo)».

Mas, tal qualificação por parte do juiz, para além de permitida por lei, é correcta, pois a revogação *contra legem* do deferimento tácito, se é que existiu, o que adiante será objecto de apreciação, constitui vício de violação de lei e não «excesso de poder».

Anote-se, contudo, que este vício não tem hoje, entre nós, consagração legal como vício do acto administrativo. Marcello Caetano, in *Manual de Direito Administrativo,* 10.ª ed., vol. I, p. 495, diz-nos que: «Durante longo período esta enumeração (incompetência, excesso de poder, violação de lei e ofensa de direitos adquiridos) não passava de modo pleonástico de designação da ilegalidade genérica do acto administrativo. Só no segundo quartel do século XX, sob influência da doutrina, os tribunais portugueses começaram a especificar e definir os diversos vícios. Verificou-se, porém, nessa altura que o excesso de poder não era mais do que o modo de nomear certos vícios não compreendidos na incompetência e na violação de lei (de forma e de fundo). Havia um sentido primitivo de excesso de poder, equivalente ao que em França se chamava de usurpação de poder [...]» com consagração legal a que veio juntar-se-lhe, mais tarde, expressamente, o desvio de poder.

E acrescenta: «[...] por exigência lógica e necessidade de clareza, a doutrina teve de interpretar as clássicas formas de enunciação dos vícios para delas depreender outra mais de harmonia com o estado actual da teoria do acto administrativo, e que distingue a usurpação de poder, a incompetência, a violação de lei, o vício de forma e o desvio de poder.

Este modo de enumerar os vícios do acto administrativo que propusemos em 1944, no *Tratado Elementar de Direito Administrativo* (p. 258), e que se afastava do adoptado nas leis então vigentes, das quais ainda subsiste o Código Administrativo (CA) (artigos 364.º e 815.º) embora com ele se conciliasse, veio a ser consagrado a partir daí na legislação».

Por seu turno, Freitas do Amaral, in *Direito Administrativo,* vol. III, fl. 267, refere que «já em 1936, ao tempo do CA, a doutrina entendia que o excesso de poder englobava duas modalidades: a usurpação de poder e o desvio de poder».

Temos assim que o vício de excesso de poder se desdobrou nos vícios de usurpação de poder e de desvio de poder, pelo que a referência àquele no artigo 815.º do CA se deve considerar como referência a estes e a do artigo 364.º como a desvio de poder.

Tanto assim que do elenco dos vícios do acto administrativo, referido no artigo 15.º da Lei Orgânica do STA, posterior ao CA, não consta o excesso de poder, mas sim, para além do mais, usurpação de poder e desvio de poder. E o mesmo se diga do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, e do recente Código de Procedimento Administrativo (CPA), em que não referem ao vício de excesso de poder.

Desvio de poder.

Alegou, também, o recorrente este vício, pois, em seu entender, a entidade recorrida, «indeferindo o pedido de aprovação do aludido projecto [...] e não aplicando o deferimento tácito do mesmo, está eivado do desvio de poder», limitando-se, depois, as alegações para este Supremo Tribunal, a citar a definição que dele nos dá Marcello Caetano, *op. cit.,* p. 506.

Simplesmente, respeitando tal vício, como doutamente se salienta na sentença recorrida, ao exercício de poderes discricionários — cf. artigo 19.º da Lei Orgânica do STA — e consistindo na discrepância entre o motivo principalmente determinante da prática do acto e o fim visado pela lei ao conceder ao seu autor tais poderes — cf. o citado preceito — nem o acto contenciosamente impugnado — indeferimento de pedido de licenciamento de obras — se insere em tal esfera de poder nem o recorrente alegou factos comprovativos da referida discrepância, sendo certo que sobre ele recaía o respectivo ónus, face à presunção de legalidade de que goza o acto administrativo.

Improcede, assim, igualmente, este vício.

Violação de lei.

Infere-se da análise da matéria de facto exposta que o recorrente requereu, em 6 de Julho de 1990, ao Sr. Presidente da CMG a concessão de licença de construção de um edifício a implantar num seu terreno no lugar de Vilar, São Cosme, do referido concelho, numa zona não compreendida no perímetro urbano. No dia 18 do mesmo mês foi informado que o seu pedido estava mal instruído por não ter vindo acompanhado de parecer da DRA, escritura da posse do terreno e estimativa orçamental, pelo que foi convidado a juntar tais documentos, bem como uma cópia do projecto, a fim de ser colhido o parecer da DROT, dado a construção se situar numa zona fora do perímetro urbano.

Anote-se que, nos termos do n.º 6 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 124/73, de 24 de Março, ao recorrente é que competia juntar tal parecer (autorização), pelo que não tinha a Câmara Municipal de o solicitar à DROT (cf. o Acórdão deste STA de 29 de Maio de 1990, proferido no recurso n.º 27 648).

Satisfeito o solicitado, à excepção do parecer da DRA, o recorrente foi informado por ofício da Câmara Municipal de 31 do referido mês de Julho, da remessa, nessa data, do processo à DROT.

Em 18 de Setembro seguinte, foi pela DROT emitido parecer desfavorável à pretensão do recorrente ao abrigo do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 124/73, de 24 de Março, e, a 12 de Outubro de 1990, o Sr. Presidente da CMG indeferiu o pedido de licenciamento face ao constante do referido parecer e ao disposto nas alíneas *c*) e *d*) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril.

O M.mo Juiz do tribunal *a quo,* face a tais factos, decidiu que a exigência do parecer da DROT era imperativo legal, visto o Decreto-Lei n.º 124/73 se encontrar em vigor à data da prolação do acto impugnado. Daí que, sendo recusada pela DROT a autorização para a construção pretendida, o presidente da Câmara Municipal não podia deixar de indeferir o pedido por estar vinculado àquele, nos termos do n.º 6 do artigo 3.º do citado diploma.

Por outro lado, decidiu ainda que, pelas razões expostas, não ocorreu deferimento tácito do pedido do recorrente nem mesmo à luz

do Decreto-Lei n.º 166/70, cujos prazos, para o efeitos não foram excedidos.

Contra o assim decidido reagiu o recorrente para quem o acto contenciosamente impugnado enferma de vício de violação de lei já que se baseou no Decreto-Lei n.º 124/73, que se encontrava derrogado «por impossibilidade do seu cumprimento dado o contexto político-jurídico ser hoje diferente do tempo da sua publicação, pois que, então, previa-se — seu artigo 1.º — que o Ministro das Obras Públicas, promovesse no prazo de dois anos, contados desse diploma legal, a elaboração do plano geral de urbanização da região do Porto, e, assim, abrangendo Gondomar», sendo certo que a prorrogação de que foi objecto tal diploma se esgotou a 30 de Junho de 1978, sem que o referido plano fosse elaborado, pelo que o citado diploma caducou.

Daí, não ser exigível a autorização da DROT.

Consequentemente, diz, baseando-se o indeferimento da concessão de licença de obras na não autorização da DROT, o mesmo está inquinado de violação de lei.

Por outro lado, acrescenta o recorrente, que antes mesmo do indeferimento expresso se verificara o deferimento tácito do seu pedido pois que foi apresentado a 6 de Julho de 1990 e o primeiro e único despacho proferido no processo de obras n.º 2353/90 só ocorreu em 14 de Outubro seguinte, tendo sido notificado ao mesmo a 12 do mês seguinte, pelo que já havia decorrido o prazo de 60 dias para o licenciamento do pedido, «antigamente à face do artigo 12.º, n.º 1, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 166/70, e hoje, mais ainda, à face dos artigos 61.º e segs. do Decreto-Lei n.º 445/91, que é a lei agora aqui aplicável ao presente caso».

Assim, o despacho contenciosamente impugnado infringiria a lei por revogar um acto legal.

4 — Antes de mais importa esclarecer que o Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, alterado por ratificação da Lei n.º 29/92, de 5 de Setembro, contrariamente ao alegado, não é aplicável no caso *sub judicio.* É que a legalidade dos actos administrativos afere-se pela lei vigente à data da sua prolação.

Ora, o citado Decreto-Lei n.º 445/91, que, por força do seu artigo 75.º, entrou em vigor 90 dias após a data da sua publicação, é manifestamente posterior ao despacho contenciosamente impugnado, o qual foi proferido, como vem aceite nos autos, no mês de Outubro de 1990.

5 — Mas, o indeferimento expresso do pedido de licenciamento de obras por parte do Sr. Presidente da CMG, ao basear-se na informação dos serviços camarários que, por sua vez, se baseou no «parecer» desfavorável da DROT, onde se invoca expressamente o artigo 3.º da Decreto-Lei n.º 124/73, de 24 de Março, será ilegal, por este diploma já não se encontrar, à data, em vigor, não sendo, portanto, exigível autorização daquele organismo?

A questão da vigência de tal diploma já se vem discutindo desde o segundo semestre de 1978, quer na doutrina, quer na jurisprudência.

O mesmo veio estabelecer medidas preventivas até à aprovação do plano geral de urbanização da região do Porto, onde se inclui o concelho de Gondomar [cf. n.º 2, alínea *a*), do artigo 1.º].

Assim, face ao disposto no n.º 3 do artigo 3.º, passou a ser exigível autorização do Ministro das Obras Públicas (hoje, lido tal preceito em conjugação com o § único do Decreto-Lei n.º 455/88, de 13 de Dezembro, do Ministro do Planeamento e da Administração do Território por intermédio da comissão de coordenação regional da respectiva área) e parecer da câmara municipal, para a construção ou ampliação de edificações fora dos perímetros dos aglomerados existentes, excepto quando situados nas áreas para esse efeito definidas nos planos de urbanização legalmente aprovados, devendo recusar-se a autorização, nos termos do seu n.º 4, quando da sua concessão possa resultar inconveniente para a execução futura do plano.

A construção que o requerente pretende ver licenciada situa-se fora do perímetro dos aglomerados existentes no concelho de Gondomar, não havendo, por outro lado, plano de urbanização aprovado para o local, pelo que, se se concluir pela vigência do citado Decreto-Lei n.º 124/73, o pedido de recorrente estará sujeito ao referido condicionalismo constante dos n.os 3 e 4 do seu artigo 3.º, não podendo a autoridade recorrida conceder a licença de construção sem que lhe seja exibida a autorização por parte da DROT.

Ora, por força do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 124/73, o Ministro das Obras Públicas deveria promover, nos termos dos Decretos-Leis n.os 560/71, de 17 de Dezembro e 561/71, da mesma data, a elaboração do plano geral de urbanização da região do Porto no prazo de dois anos contados da data daquele diploma.

Como, porém, tal não foi possível, o referido prazo foi prorrogado, sucessivamente, pelo Decreto-Lei n.º 344/75, de 3 de Julho para 30 de Junho de 1976, e pelo Decreto-Lei n.º 361/77, de 1 de Setembro para 30 de Junho de 1978.

Depois desta data não houve mais prorrogações.

Quid juris?

No sentido de que o Decreto-Lei n.º 124/73 deixou de vigorar a partir desta última data se pronunciaram Osvaldo Gomes, in *Direito do Urbanismo — Operações Urbanísticas e Medidas Preventivas,* a pp. 369 e segs. e Gomes Alves, na *Revista de Direito Administrativo,* ano 2, n.os 8/9 (Maio a Outubro de 1981), a pp. 170 e segs., essencialmente com a seguinte fundamentação por parte deste último:

«Os actos de elaboração só são inteligíveis se terminarem por uma aprovação ou não aprovação.

Se a lei fixa um prazo para a elaboração de uma plano, não se compreende que findo ele continuem em vigor as medidas preventivas — de carácter excepcional — [. . .] até à aprovação do mesmo plano.

É que as medidas preventidas só têm razão de ser se estiverem a ser praticados actos de elaboração do plano.

Se a elaboração terminou — só faltando a aprovação — a alteração das 'circunstâncias e condições locais existentes' em nada poderá afectar o plano.

O que se pretende, portanto, é que, com base numa artificiosa distinção entre actos de elaboração e de aprovação de um plano de urbanização, estejam em vigor medidas preventivas que só terão a sua razão de ser se efectivamente estiver a ser elaborado.

[. . .]

Ora, se cessou a prorrogação do prazo, existem fortes indícios de que deixou de ser elaborado o plano (pelo menos, nos termos inicialmente concebidos) como, aliás, é do conhecimento geral.»

Argumenta ainda que o Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro, a denominada Lei dos Solos, publicado após a entrada em vigor da Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, especifica taxativamente o prazo de vigência das medidas cautelares — ar-

tigo 92.º — não podendo estas ultrapassar dois anos, embora susceptíveis de prorrogação «quando tal se mostre necessário», por prazo não superior a um ano, pelo que também à luz deste diploma se constata ter já sido ultrapassado o prazo para a vigência das medidas preventivas constantes do Decreto-Lei n.º 124/73, dado o seu carácter de excepcionalidade das mesma.

E acrescenta que: «No fundo, a necessidade de autorização ministerial prévia (para uma simples construção . . .) não é, actualmente, a de acautelar 'as circunstâncias e condições locais existentes' mas tão-somente o de a administração central pretender continuar — neste como noutros domínios — a dominar e controlar a local.

Ora, isto, como já se viu, é inconstitucional na medida em que o poder de tutela só vale nas formas e nos casos previstos na lei, e esta — a lei ordinária — fixa, sem sombra para qualquer dúvida, o prazo de vigência das medidas cautelares.»

Salvo, porém, o devido respeito, não se concorda com tal tese, embora douta.

Em primeiro lugar, o n.º 1 do artigo 3.º do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 124/73, impõe a exigência de autorização prévia ministerial enquanto não for aprovado o plano geral de urbanização da região do Porto, e não até ao termo de dois anos em que o mesmo deveria ser elaborado, para além das sucessivas prorrogações.

Dizer-se que na falta de prorrogação expressa do prazo para a elaboração do plano se deve concluir pela extinção as medidas preventivas por não ser já possível a sua aprovação, pois, sem elaboração não há aprovação, não procede, visto serem actos distintos.

Por um lado, a elaboração do plano é das atribuições do Ministério do Planeamento e da Administração do Território, e consubstancia um prazo meramente ordenador, enquanto a aprovação do mesmo é da competência do Conselho de Ministros.

Por outro, a lei só fixou prazo para a elaboração do plano, naturalmente para justificar legalmente os pagamentos e abonos ou vencimentos que eventualmente tivessem de ser feitos a alguns técnicos não funcionários.

Acresce que, uma coisa é a elaboração do plano para a qual foi estipulado um prazo, outra, bem distinta, é a necessidade de acautelar o futuro ordenamento da região do Porto nas melhores condições possíveis, para não comprometer a resposta adequada às necessidades do futuro previsível, como se refere no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 124/73. Ora, a prossecução deste objectivo só seria viável através de medidas preventivas — como a autorização prévia ministerial e parecer da Câmara Municipal — até à aprovação do plano geral de urbanização da região do Porto, o que nada tem a ver com a elaboração do mesmo dentro de determinado prazo fixado naquele diploma, bem podendo ter sido incumbida a sua elaboração em outros moldes e a outras entidades, como, aliás, se verifica do disposto nos artigos 48.º e 49.º do Decreto-Lei n.º 188/79, de 22 de Junho, em que a Direcção de Serviço Regional de Planeamento Urbanístico do Norte, com sede no Porto, passou a prosseguir as atribuições, dispondo para o efeito das respectivas competências do Gabinete do Plano da Região do Porto, criado pelo citado Decreto-Lei n.º 124/73 — artigo 8.º —, ao qual competia tudo o que respeitasse à preparação e elaboração do plano, incluindo a execução das recomendações da comissão a que se refere o artigo 6.º do mesmo diploma.

Mas não só. O próprio legislador tem considerado o Decreto-Lei n.º 124/73, em vigor, para além do termo da prorrogação do prazo para elaborar o aludido plano, como é exemplo, para além do constante no parágrafo anterior, a transferência para a Comissão de Coordenação Regional do Porto, pelo Decreto-Lei n.º 455/88, de 13 de Dezembro, das competências da extinta Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, prevista no n.º 3 do artigo 3.º daquele diploma.

No sentido que o Decreto-Lei n.º 124/73, de 24 de Março, permaneceu na ordem jurídica após 30 de Junho de 1976 (data do termo do prazo da prorrogação para elaboração do plano pelo Decreto-Lei n.º 361/77, de 1 de Setembro) é jurisprudência pacífica deste Supremo Tribunal.

Assim, e a título de exemplo, cf., para além dos acórdãos citados na sentença recorrida, de 9 de Abril de 1981, proferido no recurso n.º 14 236, e de 10 de Dezembro de 1981, este transcrito in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 245, pp. 584 e segs., mais os seguintes: de 31 de Maio de 1984, recurso n.º 19 735, de 17 de Janeiro de 1985, recurso n.º 19 214, ambos publicados no apêndice ao *Diário da República,* respectivamente, de 22 de Dezembro de 1986, pp. 2883 e segs., e de 30 de Dezembro de 1988, pp. 147 e segs., bem como o de 31 de Maio de 1988, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 350, pp. 167 e segs.

Outrossim, a Procuradoria-Geral da República (PRG), no seu parecer n.º 62, de 16 de Janeiro de 1981, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 10 de Março de 1981.

Quanto à eventual revogação do Decreto-Lei n.º 124/73 pela Lei dos Solos dir-se-á que aquele diploma constitui lei especial e que, em princípio, a lei geral, como é o caso do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro, não revoga a especial.

No que concerne à inconstitucionalidade do n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 124/73, a considerar-se o mesmo vigente, e na medida em que exige autorização prévia do Governo para além do prazo estipulado na lei ordinária — artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 794/76 —, dois anos, prorrogável por mais um, tendo em vista que a administração central continue a dominar e a controlar o poder local e não a acautelar «as circunstâncias e condições locais existentes», também não procede.

Em primeiro lugar, e se bem que hoje a tutela sobre as autarquias locais, face ao disposto no artigo 243.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), é de legalidade ou inspectiva, na medida em que se traduz na verificação ou inspectiva, na medida em que se traduz na verificação do cumprimento da lei, e não de controlo do mérito dos seus actos — cf. Gomes Canotilho e Vital Moreia, *Constituição da República Portuguesa, Anotada,* 2.º vol., 2.ª ed., p. 393 — seria preciso provar que o objectivo essencial do referido preceito é o seu controlo e domínio pela administração central. Como se tem de presumir que o legislador não pretende prosseguir fins ilegais, forçoso é concluir que a autorização prévia por parte do Estado, no caso dos autos, se tem de considerar como pretendendo salvaguardar o futuro ordenamento da região do Porto, que é um dos objectivos do Decreto-Lei n.º 124/73, como se infere do seu preâmbulo.

Acresce que, como se salienta no Acórdão deste STA de 5 de Março de 1991, proferido no recurso n.º 27 573, a intervenção do Governo não ofende os princípios de autonomia e da independência dos órgãos das autarquias locais quando chamado, como *in casu* sobre questões de urbanismo e de ordenamento do território, na prossecução

de interesses próprios das populações respectivas, face ao que se dispõe no n.º 2 do artigo 237.º da Constituição, já que se não trata de um caso de tutela administrativa mas de um caso de concorrência de atribuições e competências da administração local e da administração central. Em sentido idêntico, o Acórdão deste STA de 29 de Maio de 1990, recurso n.º 27 648, e os pareceres da PGR de 22 de Outubro de 1987 e de 12 de Janeiro de 1989, publicados no *Diário da República,* 2.ª série, de 30 de Abril de 1988 e de 23 de Março de 1990, respectivamente.

Com efeito, são atribuições das autarquias locais o que diz respeito aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas, designadamente: «A defesa e protecção do meio ambiente e da qualidade de vida do respectivo agregado populacional» — n.º 2 do artigo 237.º da CRP e artigo 2.º, n.º 1, e alínea *i*), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, na redacção do artigo único da Lei n.º 5/85, de 12 de Agosto —, o que se concretiza, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do citado Decreto-Lei n.º 100/84, «no respeito pelo princípio da unidade do Estado e pelo regime legalmente definido de delimitação e coordenação de actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos».

Ao Estado, por seu turno, incumbe, por meio de organismos próprios e por apelo e apoio a iniciativas populares: «Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correcta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento sócio-económico e paisagens biologicamente equilibradas» [n.º 2, alínea *b*), do artigo 66.º da CRP].

A DROT é um dos organismos do Ministério do Plano e da Administração do Território a quem compete «a formulação da política de ordenamento do território, a elaboração dos correspondentes planos de ocupação e a coordenação das acções de execução e renovação de equipamentos de utilização colectiva, em articulação com as autarquias locais» (artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 130/86, de 7 de Junho).

Consequentemente, e como se acentua no Acórdão já citado deste STA de 29 de Maio de 1990, daqui se pode inferir que o n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 124/73, ao impor a autorização prévia da DROT da Região Norte, integrada na respectiva comissão de coordenação regional, sobre a matéria nele prevista, pretendendo acautelar os interesses gerais a cargo do Estado, em conformidade com o disposto na transcrita alínea *b*), n.º 2, do artigo 66.º da CRP.

Daí que, a necessidade do acto antecedente por parte da DROT não contenda com os poderes das autarquias locais concernentes à prossecução dos interesses próprios das populações respectivas (n.º 2 do artigo 237.º da CRP).

E que as autarquias locais não têm o poder exclusivo relativamente ao licenciamento das construções a erigir ou sobre a legalidade das já erigidas adentro do seu território, basta, para tanto, invocar o exemplo que o Governo, ao abrigo do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 40 388, de 21 de Novembro de 1955, pode ordenar o embargo e a demolição de obras ainda que licenciadas pela respectiva autarquia, conforme decidido por este STA, nos Acórdãos de 27 de Novembro de 1990, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 354, p. 736 e de 14 de Março de 1991, processo n.º 27 838, bem como do pleno de 22 de Outubro de 1992, proferido no processo n.º 26 340.

6 — Concluindo-se, pois, pela vigência do n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 124/73, à data da prolação do acto contenciosamente impugnado, vejamos se o recurso merece provimento por erro de julgamento na medida em que a sentença recorrida decidiu que o indeferimento pela autoridade recorrida não afrontava a lei nem se formara acto tácito de deferimento, pelo que este não fora revogado e muito menos ilegalmente.

A recusa da autorização prevista no n.º 3 do artigo 3.º daquele diploma pelo director da DROT consubstancia um acto administrativo em sentido próprio, e não um parecer vinculativo, na medida em que representa uma conduta voluntária de um órgão da Administração que, ao abrigo de normas de direito público, definiu a situação jurídica do interessado, com força obrigatória e coerciva, naquele caso concreto (cf. artigo 120.º do CPA). Neste sentido, e em casos semelhantes, os Acórdãos de 10 de Dezembro de 1981, já citado e o de 29 de Maio de 1990, proferido no recurso n.º 27 648.

Mas também o indeferimento do pedido de licenciamento pelo presidente da Câmara Municipal se configura como verdadeiro acto administrativo, consequente daquele, por a sua prática depender dele (cf. Acórdãos de 22 de Junho de 1978, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 204, p. 1448, de 9 de Abril de 1981, in *Direito Administrativo,* n.º 7, p. 117 e de 29 de Maio de 1990, já citado.

Isto é: negada a autorização pelo director da DROT e não sendo tal acto impugnado, o mesmo firma-se na ordem jurídica como caso resolvido ou decidido, não podendo a Câmara Municipal, de seguida, deferir o pedido de licenciamento.

Mas se a autorização for concedida não se segue daí que a Câmara Municipal tenha de deferir o pedido de licenciamento, já que os interesses prosseguidos por ela são diferentes dos prosseguidos pelo Estado, como vimos.

Quer dizer: no caso *sub judicio,* de concorrência de competências, tornava-se necessário que o DROT autorizasse a construção no local pretendido pelo recorrente e o presidente da Câmara Municipal deferisse o respectivo pedido (cf. n.º 8 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 124/73).

Ora, como o recorrente não impugnou o acto que denegou a autorização a que se refere o n.º 3 do artigo 3.º do citado Decreto-Lei n.º 124/73, o mesmo firmou-se na ordem jurídica como caso decidido ou resolvido, inviabilizando, desta forma, a sua pretensão.

Anote-se que, em caso algum, se teria verificado deferimento tácito do pedido dirigido ao Sr. Presidente da CMG porquanto tendo sido denegada autorização pelo director da DROT a 19 de Setembro de 1990, aquele indeferiu o pedido a 12 do mês seguinte, como se infere da matéria de facto transcrita, o que não foi questionado, sendo certo que nenhuma das alegadas leis prescreve prazo tão curto para o efeito e que a autoridade recorrida não poderia pronunciar-se sobre o referido pedido antes de concedida ou denegada tal autorização, por ser acto consequente desta (n.º 6 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 124/73, de 24 de Março).

Por outro lado, não tendo havido deferimento tácito, era impossível a sua revogação.

Pelos fundamentos expostos, acordam em confirmar a sentença recorrida e em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 30 00$ e 15 000$.

de Fevereiro de 1993. — *António Samagaio* (relator) — *Farinha Ribeiras — Lopes Rocha.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Indeferimento tácito. Artigo 82.º, n.º 2, da Lei das Autarquias Locais — Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março.

Doutrina que dimana da decisão:

Para que possa presumir-se o indeferimento tácito, para efeitos contenciosos, é exigência fundamental, sem o que se negaria a própria necessidade e utilidade do instituto, que a autoridade requerida tenha o dever legal de decidir o caso concreto mediante a prática de um acto administrativo definitivo.

Recurso n.º 31 242, em que são recorrente Berta Marise Aniceto Casimiro Sá Pedroso e recorrida Câmara Municipal do Porto e Maria Clara Pinto Borges. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Dimas de Lacerda.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

A Câmara Municipal do Porto (CMP) e Berta Marise Aniceto Casimiro Sá Pedroso, residente na Rua do Padre Luís de Almeida, 135, Porto, recorre da decisão do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) do Porto que, no recurso contencioso de anulação em que são recorridas e recorrente Maria Clara Pinto Borges, solteira, professora do ensino secundário, residente na Rua do Padre Luís de Almeida, 131, Porto, anulou o acto tácito de indeferimento que se teria formado sobre pretensão que dirigira à Câmara agravante.

As conclusões úteis da alegação da Câmara agravante são as seguintes:

1. O poder de susceptibilidade das obras ilegais poderem ser legalizadas, evitando-se a sua demolição, é um poder discricionário.
2. À data da interposição do recurso existia um aditamento com pedido da legalização das obras em causa, pelo que o poder da Câmara de ajuizar da susceptibilidade das obras clandestinas poderem vir a satisfazer aos requisitos legais e regulamentos de urbanização, estética, segurança e salubridade, ainda não estava esgotado.
3. A douta sentença violou assim o artigo 167.º do Regulamento Geral de Edificações Urbanas (RGEU), que confere às Câmaras aquele poder.
4. O pedido da recorrente de demolições das obras ditas ilegais, não podia dar lugar a indeferimento tácito.
5. Com efeito, o exercício de demolição de obras tidas como ilegalizáveis não há-de estar vinculada a qualquer solicitação dos munícipes com interesses reflexamente protegidos por tal comando normativo.
6. Qualquer pedido de particular especialmente interessado na demolição, não poder ter a virtualidade de transformar em vinculado no tempo o exercício de tal poder que a lei deixou livre quanto à sua oportunidade e conveniência.
7. E se o poder da autoridade administrativa é um poder discricionário quanto ao momento de agir ou à oportunidade de agir ou não agir, não há dever de decidir e, portanto, o silêncio face à pretensão do particular não conduz à formação do acto tácito.
8. Não tendo havido acto tácito, não podia tal acto, por inexistente, estar inquinado com o vício de violação de lei, nem podia ser anulado como o fez a douta sentença recorrida.

As conclusões úteis da agravante Berta Marise Aniceto Casimiro de Sá Pedroso são as seguintes:

1. O pretenso acto tácito anulado pela decisão, objecto do presente recurso contencioso, não se constitui porque a CMP não estava obrigada a pronunciar-se acerca do requerimento que lhe foi apresentado em 12 de Novembro de 1987 por Maria Clara Pinto Borges.
2. O recurso a que a decisão agora recorrida deu provimento deveria, por essa razão, ser rejeitado, como aliás havia acontecido com o recurso interposto para o mesmo tribunal de um igual pretenso acto de indeferimento, com um conteúdo na parte que interessa, pela mesma requerente.
3. O TAC deveria, nos termos do artigo 500.º do Código de Processo Civil (CPC), ter conhecido da excepção de caso julgado referida no artigo 497.º do CPC, já entre o recurso em que foi proferida a decisão de que agora se recorre e o recurso em que foi interposto do acto tácito de indeferimento constituído no seguimento do requerimento de Maria Clara Pinto Borges, de 12 de Janeiro de 1984 — recurso esse que foi rejeitado por falta de objecto, através de sentença transitada em julgado — há identidade de sujeitos, de pedido e de causa de pedir.
4. Mesmo que o pretenso acto de indeferimento se tivesse constituído nunca seria impugnável, dado que tratar-se-ia, então, de um acto não definitivo, por ser confirmativo de acto tácito de indeferimento constituído na sequência do requerimento que Maria Clara Pinto Borges apresentou, em 12 de Janeiro de 1984, à CMP.
5. Razão pela qual também deveria ter sido rejeitado o recurso a que a decisão *sub judice* veio dar provimento.
6. O acto tácito em causa não violou, como considera a decisão agora recorrida, os artigos 166.º e 167.º do RGEU, uma vez que:

a) O artigo 166.º do RGEU limita-se a referir o procedimento que a CMP deveria seguir se já tivesse — o que não aconteceu — ordenado a demolição das obras em causa.

b) O artigo 167.º do RGEU, confere à CMP o poder de, consoante a ponderação que fizer, ordenar a demolição das obras ou promover a sua legalização.

7. O acto em causa se existisse e fosse impugnável não poderia ser considerado ilegal, visto que a Câmara Municipal pode, de acordo com o disposto pelo citado artigo 167.º do RGEU, considerar as obras em causa legalizáveis, evitando, desse modo, a sua demolição.

Contra-alegou a agravada, concluindo:

1. Quando foram proferidos os Acórdãos do STA de 20 e de 21 de Dezembro de 1972, invocados pelo recorrente, ainda não estava em vigor a norma legal que estipula presunção de indeferimento tácito das pretensões sobre as quais os órgãos autárquicos não tomem decisão expressa, no prazo de 60 dias, a contar da data da entrega das mesmas pretensões.
2. O exercício do poder de reconhecer a susceptibilidade ou não de legalização de obras ilegais não é totalmente discricionário, não sendo mesmo quando não tenha sido reconhecida expressamente a

possibilidade de tal legalização, caso em que é obrigatória a imposição de demolir tais obras.

3. Aliás, quando a ora recorrida requereu, em 12 de Dezembro de 1987, a demolição das obras ilegais, já tinha sido expressamente indeferido, por despacho de 29 de Junho de 1987, o aditamento de legalização das mesmas obras.

4. Estava portanto a recorrida obrigada a ordenar a demolição das obras ilegais que lhe foi requerida, de acordo com a lei.

5. A douta sentença recorrida fez correcta interpretação e aplicação das normas legais aplicáveis (artigos 165.º e 167.º do RGEU, 82.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, e 268.º, n.º 3, da Constituição).

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público, no seu visto final, entende que o recurso não merece provimento.

Com os vistos legais, cumpre decidir.

Os factos provados relevantes são os seguintes:

1. Maria Clara Pinto Borges é dona e legítima proprietária do prédio urbano sito na Rua do Padre Luís de Almeida, 131, da cidade do Porto, onde reside.

2. O prédio referido está inscrito sob o n.º 6231, a fl. 42 do livro B-178, e inscrito em nome da recorrente sob o n.º 74 310 na 2.ª Conservatória do Registo Predial do Porto e está inscrito na matriz predial urbana da freguesia de Lordelo do Ouro, sob o artigo 3370.

3. Berta Marise Aniceto Casimiro de Sá Pedroso é proprietária do prédio n.º 135, contíguo ao prédio referido em 1.

4. Berta Marise Aniceto Casimiro de Sá Pedroso, em 30 de Agosto de 1982, dirigiu ao presidente da CMP o requerimento de fl. 1 do processo administrativo n.º 17 762, 1.º vol., do seguinte teor: «[. . .] tendo uma moradia na Rua do Padre Luís de Almeida, 135, freguesia de Lordelo do Ouro, concelho do Porto, na qual pretendo fazer várias alterações [. . .] vem apresentar o projecto respectivo, para legalização das alterações a introduzir.»

5. Maria Clara Pinto Borges, em 9 de Setembro de 1982, fez uma declaração constante de fl. 3 do 1.º vol. do processo administrativo de que se destaca: «[. . .] declara que nada tem a objectar às obras que a Sr.ª D. Berta Marise Aniceto Casimiro de Sá Pedroso pretende levar a efeito no prédio n.º 135 da mesma rua e confinante com o seu. Pretende ainda que a autorização que vai ser concedida para estas obras lhe seja também a si dada, se algum dia desejar efectuá-las no seu prédio».

6. A Comissão de Apreciação dos Projectos de Obras (CAPO) da CMP, sobre o requerimento n.º 17 762/82, emitiu em 17 de Setembro de 1982 o seguinte parecer:

«1 — Quanto à implantação, volumes e enquadramento no plano director, quanto à implantação do volume da construção existente, não se vê inconveniente dado o documento de anuência do proprietário confinante, por onde fica garantida a unidade volumétrica;

2 — Quanto ao aspecto regularmente satisfaz, devendo requer a verificação da implementação,

3 — Quanto ao aspecto estético no conjunto urbano, satisfaz;

4 — Quanto ao alpendre lateral carece de documento de anuência nas suas condições.»

7. Em 14 de Março de 1983, Berta Marise Aniceto Casimiro de Sá Pedroso dirigiu ao presidente da CMP um requerimento a que coube o n.º 5659, constante de fl. 11 do 1.º vol. do processo administrativo, donde se destaca: «[. . .] vem apresentar novos desenhos com as alterações que pretende executar no seu prédio sito na Rua do Padre Luís de Almeida, 135, Porto, em virtude de não ter conseguido autorização do proprietário do prédio a sul, conforme lhe foi solicitado. Assim, mantém-se todo o projecto inicialmente apresentado, eliminando-se unicamente o alpendre, pelo que se dá cumprimento a toda a obra de acordo com a memória descritiva apresentada».

8. Em 18 de Março de 1983, a CAPO da CMP emitiu sobre o requerimento n.º 5659/83 o seguinte parecer:

«1 — Quanto à implantação, volumes e enquadramento no plano director, satisfaz, de acordo com a declaração junta, salvaguardada a relação com o prédio contíguo;

2 — Quanto ao aspecto regulamentar, satisfaz.

3 — Quanto ao aspecto estético no conjunto urbano, do ponto de vista volumétrico e partido arquitectónico adaptado, não se vê inconveniênte.

No entanto, dado tratar-se de um prédio que forma um conjunto de duas unidades inseridas num bairro com características bem definidas, considera-se ser inconveniente o tipo de revestimento adoptado.»

9. Em 2 de Março de 1988, o Sr. Chefe de Divisão de Edificações Urbanas da CMP pediu parecer à Direcção de Saúde do Distrito do Porto (DSDP) sobre o projecto n.º 17 762/83 e que é do seguinte teor: «Não satisfaz, pois:

1) A ampliação pretendida vai provocar insalubridade na sala comum existente, visto que não são respeitados os artigos 69.º, n.º 1, alínea *d*), e 71.º do RGEU.

2) A habitação não respeita o artigo 68.º do RGEU.

3) A planta topográfica não está de acordo com as plantas apresentadas (ampliação posterior da habitação geminada).

4) A cozinha fica a ter uma deficiente iluminação e iluminação.

5) O revestimento da cave deverá ser legal.»

10. Em 1 de Abril de 1983, a DSDP, sobre o aditamento n.º 6252/53, emitiu o seguinte parecer: «O aditamento em causa não dá cumprimento à nossa informação de 22 de Março de 1983. Portanto, não satisfaz».

11. Berta Marise Aniceto Casimiro de Sá Pedroso, em 7 de Abril de 1983, apresentou um novo aditamento na CMP a que coube o n.º 7678.

12. Sobre este aditamento, em 2 de Maio de 1983, a DSDP emitiu o seguinte parecer: «Atendendo a que não há aumento do número de dependências, poderá tolerar-se desde que:

1) Cumpra integralmente o aditamento n.º 7678/83.

2) Esteja assegurada deficiente ventilação e iluminação na cozinha, a verificar no acto da vistoria.

3) O revestimento do pavimento, bem como das paredes até à altura mínima regulamentar da cave, seja liso, lavável e impermeável.

13. Em 13 de Maio de 1983, e relativamente ao requerimento n.º 17 762, foi proferido o seguinte despacho: «Deferido em harmonia com o artigo 10.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 166/70, nos termos da informação, com as condições impostas e sem prejuízo do cumprimento das restantes disposições legais e regulamentares.

14. Em 12 de Julho de 1984, Berta Marise Aniceto Casimiro de Sá Pedroso dirigiu ao presidente da CMP o requerimento n.º 14 858,

donde se destaca: «[. . .] pretendendo levar a efeito obras de alteração da sua morada [. . .] vem muito respeitosamente solicitar a V. Ex.ª, se digne passar a respectiva licença pelo prazo de 90 dias».

15. Sobre o requerimento que antecede (n.º 14 858) a fiscalização da CMP, em 24 de Agosto de 1984, prestou a seguinte informação: «Não satisfaz. Os desenhos apresentados não estão de acordo com as obras realizadas (alçados). Em devido tempo foi feita a participação n.º 506/84 por alteração à licença.»

16. Berta Marise Aniceto Casimiro de Sá Pedroso veio através do requerimento n.º 17 949, de 29 de Agosto de 1984, juntar novas peças desenhadas (alçados), face ao requerimento referido em 14.

17. Sobre o requerimento n.º 17 949/84, em 14 de Janeiro de 1984 a CAPO emitiu o seguinte parecer: «1 — A ampliação da morada a nível do 1.º andar, carece de novo documento de anuência do proprietário do prédio vizinho, para garantia do alinhamento posterior;

2 — Quanto à ampliação dos nexos não satisfaz, por exceder largamente a área permitida para ocupação dos anexos (75 m^2) (n.º 1 do artigo 10.º do RAP D);

3 — Quanto à ampliação do alpendre, poderá ser tolerada, dada a implementação do prédio contíguo a sul;

4 — Não podemos deixar de registar o deficiente aspecto gráfico de todo este conjunto de «desenhos».

Quanto à natureza do revestimento, não corresponde aos condicionamentos do projecto licenciado. Pela análise das fotografias juntas, verifica-se que a cor da telha não se uniformiza com a do prédio vizinho, pelo que não satisfaz (n.º 2 do artigo 18.º do RAP D). Dê-se conhecimento. Aguarde-se 15 dias. Findos estes, de acordo com as alíneas *d*) e *e*) do n.º 1 do 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70, deve o presente projecto ser indeferido.

18. Em 13 de Janeiro de 1984, Berta Marise Aniceto Casimiro de Sá Pedroso dirigiu ao presidente da CMP um requerimento com o seguinte teor: «[. . .] vem muito respeitosamente solicitar a V. Ex.ª se digne não sancionar o parecer emitido pela CAPO [. . .] em face das razões que a seguir, respectivamente, se expõem:

1 — Quanto à implantação, volumes e enquadramento no plano director. Na altura da elaboração do projecto teve-se a preocupação de pedir a anuência do proprietário vizinho para a ampliação da moradia ao nível do 1.º andar, o qual, muito cordialmente, achou correcta a pretensão, conforme atesta o documento que se junta por fotocópia e cujo original já faz parte do processo.

2 — Quanto ao aspecto regulamentar. Os anexos que incluem garagem apenas ocupam 70 m^2 e não 75 m^2 como se refere no parecer em causa. Por outro lado, aqueles foram construídos simplesmente para serviços complementares e indispensáveis às condições de perfeita habitabilidade do prédio e naturalmente teve-se em linha de conta todo o asseio e bem estar condizentes com uma habitação minimamente condigna.

3 — Quanto ao aspecto estético do conjunto urbano. Optou-se por uma solução de revestimentos da cobertura com telha de cor preta com tijoleira vermelha cujo objectivo residiu fundamentalmente em termos estético-urbanísticos na introdução de algo que fugisse ao monótono.

Assim, não pode deixar de entender-se que todo este conjunto de alterações apontadas não ferem o seu aspecto global, o sentido estético, antes lhe dá uma perspectiva singular, com a introdução deste sentido novo no já existente. Tentou-se tão-somente dessa forma tirar o mais perfeito, agradável e harmonioso (sob o pondo de vista estético) partido, naquele local citadino. De resto e no que respeita à natureza dos revestimentos não pode deixar de referir-se a existência no mesmo bairro de vários prédios, alguns deles de remodelação recente, os quais se encontram revestidos a pastilha, azulejo e inclusivamente tijoleira, como pode verificar-se pelas fotografias anexas no fundo das quais se indicam as ruas e respectivos números de polícia em que tais prédios se encontram implantados. No que concerne à cor da telha verifica-se a existência no mesmo bairro de prédios com telha de cor inteiramente diferente, podendo até referir-se casos de prédios geminados com cores de telhas completamente diferentes como igualmente se pode comprovar pelas fotografias que se juntam. Finalmente, no que respeita aos anexos e prolongamentos desproporcionados, quer em volume, quer na harmonização com o prédio de que são partes integrantes, tornado-os dessa forma muito menos enquadrados no plano director do que o prédio da signatária, como igualmente se comprova pelas fotografias anexas, constituindo casas muito particulares do que atrás se deixa dito a esse respeito os anexos dos prédios sitos na Rua do Padre Luís de Almeida, 70 e 131 e na Rua de Duarte Lopes, 17, como da sua mera observação se conclui. Em face do que acima se deixa sumariamente exposto julga a signatária poder concluir-se que improceder as objecções levantadas pela Ex.ª CAPO no referido parecer, já que o prédio em causa se enquadra perfeitamente no contexto paisagístico e habitacional do lugar sendo sem dúvida este um dos objectivos de uma das constantes que, a par da segurança e comodidade dos utentes, presidiram à sua elaboração.»

19. Em 11 de Janeiro de 1985, a CAPO, sobre o requerimento n.º 25 418/84, prestou a seguinte informação: «De harmonia com o n.º 2 do artigo 18.º do RAP D, para garantia de uniformidade do conjunto torna-se necesssária uma declaração complementar de anuência do proprietário do prédio vizinho, tendo em conta a nova solução apresentada. Quanto à área da ocupação dos anexos na ordem de 23 %, referida à área do talhão, excede largamente os 10 % regulamentares. O acesso ao terraço dos anexos origina que sejam devassados os terrenos vizinhos devendo ser provido de tapa-vistas regulamentares. A documentação apresentada no que se refere à fachada de uniformização dos revestimentos de fachada e material de cobertura não parecem justificar alterações à nossa informação de 14 de Outubro de 1984, por infracção total do referido artigo».

20. Em 6 de Fevereiro de 1985, foi proferido o seguinte despacho: «À DSCC (Serviço Jurídico) — Fui contactado pelo marido da requerente, o qual se afirma vítima de uma exigência financeira elevada da residente do prédio n.º 131 da Rua do Padre Luís de Almeida, e informado de que a Câmara pode suprir a falta de autorização relativa ao aditamento, dadas as circunstâncias daquela exigência. Solitica-se parecer sobre esta questão».

21. Pelos Serviços Jurídicos da CMP, em 25 de Fevereiro de 1985, foi emitido o seguinte parecer:

«1 — A autorização que consta do documento de fl. 3 do projecto é relevante e não havendo no processo documento formal que a alude não poderá deixar de ser considerado. Acresce ainda o facto de a licença já concedida e que tem o n.º 197/83 e que resultou do despacho definitivo e executório e ainda constitutivo de direitos dado ao re-

querimento n.º 17 761/82, não poder ser anulada por qualquer revogação, mesmo formal, dada posteriormente.

2 — Mas, como se referiu, já não existe no processo nenhum documento formal a revogar a autorização dada. A reclamação que se encontra apensa ao projecto é da própria dona da obra e refere-se a obra a executar possivelmente em prédio contíguo, o que parece contrariar a condição posta na parte final da autorização dada e talvez daí resulte a recente má vontade entre os vizinhos.

3 — Assim, entende-se que não será necessário juntar novo documento de concordância do proprietário do prédio vizinho, atento o facto do documento junto ao projecto ser perfeitamente válido e, que o não fosse, face ao disposto no n.º 2 do artigo 18.º do RAP D poderia ser dispensado pela Administração, uma vez que a norma não é vinculante mas de aplicação no âmbito do poder discricionário da referida Administração.

4 — Verifica-se com efeito uma ocupação excessiva do logradouro com a construção dos anexos e a manter-se a possibilidade de acesso à sua cobertura deverá ser imposta a colocação de 'tapa-vistas' regulamentares, sendo possivelmente de tolerar o revestimento feito, tendo em atenção as fotografias juntas.

5 — No que se refere à ocupação excessiva do logradouro com os anexos, por se tratar de legalização, entende-se que seria de autorizar mediante o pagamento de taxa de urbanização a liquidar em função de postura camarária que venha a ser aprovada pela Assembleia Municipal, em cumprimento do disposto no Decreto-Lei n.º 98/84 (Lei das Finanças Locais).»

22. A CAPO, em 6 de Março de 1985, e sobre o requerimento n.º 25 418/84, emitiu o seguinte parecer: «A CAPO mantém a sua informação dada nos § 2.º, 3.º e 4.º, de 11 de Janeiro de 1985.

23. Berta Marise Aniceto Casimiro de Sá Pedroso, em 30 de Março de 1987, dirigiu ao presidente da CMP o requerimento de folhas do processo administrativo do qual se destaca: «[...] vem respeitosamente solicitar a V. Ex.ª para que seja providenciado o regresso à CMP da licença n.º 197/83 que está dada ao TAC, porque a acção judicial que esteve na base da ida da licença para este Tribunal foi resolvida a seu favor e estou neste momento a preparar o aditamento à dita licença tendente à resolução definitiva do caso, solicito a máxima urgência.

24. Em 25 de Maio de 1987, Berta Marise Aniceto Casimiro de Sá Pedroso apresentou o requerimento n.º 10 789, dirigido ao presidente da CMP, apresentando o aditamento do seu projecto n.º 25 418.

25. A CAPO, em 12 de Junho de 1987, sobre o requerimento n.º 10 789/87, emitiu o seguinte parecer:

«1 — Quanto à implantação, volumes e enquadramento no plano director, não satisfaz, mantendo-se as nossas informações de 14 de Novembro de 1984 e de 11 de Janeiro de 1985.

2 — Quanto ao aspecto regulamentar, não satisfaz, mantendo-se as informações supra-referidas.

3 — Quanto ao aspecto estético no conjunto urbano, por unanimidade verifica-se mais uma vez que os desenhos deste projecto são medíocres e que a obra já executada resultou igualmente medíocre, não tendo sido respeitada a exigência dos materiais a aplicar tanto na cobertura como na fachada, pelo que se mantêm as informações de 18 de Março de 1983 e de 14 de Novembro de 1984. Analisadas as fotos verifica-se que os desenhos não correspondem ao que está executado, quanto à drenagem de águas pluviais não satisfaz, pelo que deve apresentar esquema da rede de drenagem de águas pluviais em planta e corte com indicação do diâmetro e inclinação. De acordo com a alínea *d*) do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 1166/70, deverá ser indeferido.»

26. O chefe da Divisão, em 25 de Junho de 1987 emitiu o seguinte parecer sobre o requerimento n.º 10 789: «De indeferir, em face do parecer desfavorável da CAPO e com base no artigo 15.º, n.º 1, alínea *d*), do Decreto-Lei n.º 1166/70».

27. Em 7 de Setembro de 1987, o engenheiro técnico civil, Martins Silva, emitiu o seguinte parecer: «Deve a Ex.ma Presidência determinar que a transgressora seja notificada a demolir as obras ilegais que levou a efeito, no prazo de 15 dias. Infracção aos artigos 1.º, 2.º e 161.º do RGEU».

28. Em 11 de Setembro de 1987, o Sr. Vereador, por delegação do Sr. Presidente da CMP, proferiu o seguinte despacho: «Concordo com a informação antecedente. Providencie-se».

29. Deste despacho foi notificada Berta Marise Aniceto Casimiro de Sá Pedroso em 28 de Setembro de 1987.

30. Por despacho do vereador do pelouro de 29 de Junho de 1987 foi indeferido o requerimento n.º 14 858/84, que engloba todos os seus aditamentos apreciados.

31. Deste despacho foi notificada a Berta Marise Aniceto Casimiro de Sá Pedroso em 2 de Julho de 1987, através de carta registada que recebeu em 7 de Julho de 1987.

32. Em 12 de Novembro de 1987, Maria Clara Pinto Borges dirigiu um requerimento ao presidente da CMP, que tem o seguinte teor: «Por despacho publicado no *Boletim Municipal* n.º 2673, a p. 157, foi indeferido o requerimento n.º 14 858/84, no qual D. Berta Marise Aniceto Casimiro de Sá Pedroso pedira a aprovação das obras ilegalmente feitas no prédio, do qual é proprietária, da Rua do Padre Luís de Almeida, 135, desta cidade, e que prejudicou imensamente não só as condições de salubridade, insolação, ventilação e segurança do prédio da requerente, na mesma Rua [...] 131, mas também a harmonia arquitectónica da zona, tendo sido desrespeitadas disposições imperativas do RGEU e do RAP D. Aliás, não passou certamente despercebida de V. Ex.ª a notícia, que vai junta por fotocópia publicada no *Jornal de Notícias*, na qual a mesma D. Berta Marise e seu marido Dr. Joaquim Pinto de Oliveira, arvorando-se em defensores do interesse público, reclamam contra a realização de obras da mesma natureza que eles próprios realizaram. Ora, uma vez que não foi admitida e bem a legalização das obras feitas por D. Berta Marise, as quais são na verdade ilegalizáveis, impõe-se para defesa do interesse público e prestígio do município seja ordenada a sua demolição imediata, conforme prevê o artigo 51.º, n.º 2, alínea *g*), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março. Assim, a requerente pede que a Câmara ordene, como lhe compete, obrigatoriamente, a demolição imediata de todas as obras ilegalmente feitas por Berta Marise Aniceto Casimiro de Sá Pedroso na Rua do Padre Luís de Almeida, 135, desta cidade sob cominação de a Câmara tomar posse do prédio para o efeito de mandar proceder à execução directa das mesmas obras, de acordo com o prescrito nos artigos 165.º e 166.º do RGEU.

33. Até à data da sentença no TAC a Câmara Municipal não tomara qualquer deliberação sobre o requerimento supra-referido.

Com base na matéria de facto exposta decidiu o M.mo Juiz conceder provimento ao recurso anulando o acto impugnado, sendo a linha argumentativa da sentença, esquematicamente, a seguinte:

Sobre a pretensão dirigida pela agravada Maria Clara Pinto Borges ao presidente da CMP formou-se acto tácito de indeferimento, porque se verificam todos os elementos previstos na lei e assinalados na doutrina administrativística para a sua existência. A CMP tinha o dever vinculado de «[. . .] não só ordenar a demolição das obras em causa, à recorrida particular, como também, caso ela as não efectuasse, tomar posse do prédio para ela a efectuar». O acto tácito de indeferimento da pretensão da recorrente violou os artigos 166.º e 167.º do RGEU.

Como vimos, as agravantes CMP e Berta Marise Aniceto Casimiro de Sá Pedroso concluem a sua alegação suscitando, à cabeça, a questão da não formação do acto tácito, por a Câmara Municipal não ter o dever legal de decidir a pretensão que lhe foi dirigida pela agravada.

Comecemos, pois, por aqui.

O regime jurídico do acto tácito de indeferimento previsto para a actuação administrativa autárquica no artigo 82.º, n.º 2, da Lei das Autarquias Locais — Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março —, à semelhança do que, em geral, se dispõe para a administração central tinha, como pressupostos da sua verificação, os elementos que, uniformente, lhe vinham sendo assinalados na jurisprudência deste Supremo Tribunal e na doutrina mais representativa, os que na douta sentença recorrida são rigorosamente referidos e que, desde o ensino do Prof. Marcelo Caetano, cf. *Manual de Direito Administrativo,* vol. I, 10.ª ed., pp. 475 e segs., em termos, hoje, face ao disposto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, ainda, actuais, se elencam assim:

1.º Que órgão administrativo seja solicitado a pronunciar-se num caso concreto;

2.º Que a pretensão apresentada verse matéria da competência desse órgão;

3.º Que o órgão tenha o dever legal de resolver em certo prazo o caso apresentado mediante a prática de um acto definitivo, o que quer dizer que o poder de decidir deve ser vinculado quanto à oportunidade do seu exercício;

4.º Que a lei atribua à abstenção de resolução dentro do prazo legal um significado determinado.

A sentença recorrida refere com rigor, como se acentuou, tudo isso, mas subsumindo a realidade factual apurada, com clareza e acerto, à maioria dos elementos hipostasiados, errou na referenciação e integração do elemento supra referido em 3.º lugar.

Com efeito, como ali se diz, para que possa presumir-se o indeferimento tácito, para efeitos contenciosos, é exigência fundamental, sem o que se negaria a própria necessidade e utilidade do instituto, que a autoridade requerida tenha o dever legal de decidir o caso concreto mediante a prática de um acto administrativo definitivo.

É na verificação da subsunção da realidade factual a este segmento final do elemento relativo ao dever legal de decidir — *mediante a prática de um acto administrativo definitivo* — que claudica o discurso da sentença recorrida.

Na verdade, como consta da exposição da matéria de facto, sob o n.º 32, a pretensão que a agravada Maria Clara Pinto Borges dirigiu em 12 de Novembro de 1987 ao presidente da CMP tinha como objecto, como do requerimento, claramente se deduz, não o cometimento pelos órgãos autárquicos competentes de qualquer acto administrativo definitivo, mas, manifestamente, a prática das operações materiais necessárias para executar o acto administrativo precedentemente tomado, praticado em 11 de Setembro de 1987, pelo vereador, por delegação do Sr. Presidente da CMP, que, por concordância com o parecer da CAPO, determinou a demolição das obras ilegalmente realizadas pela agravante Berta Aniceto Casimiro de Sá Pedroso.

Não pretendia, pois, a agravada, que o órgão competente do município tomasse qualquer deliberação ou decisão administrativa definitiva, contenciosamente impugnável, isto é, que emitisse qualquer declaração de vontade autoritária definidora de situações jurídicas relevantes para ela, mas que simplesmente tomasse as providências práticas, necessárias à execução desse outro acto que já determinara a demolição das obras realizadas por Berta Marise Aniceto Casimiro de Sá Pedroso no prédio contíguo ao seu e que já satisfazia, no plano da definição do direito, os seus interesses alegadamente lesados pela realização ilegal das referidas obras.

Em suma, a pretensão formulada pela requerente não objectivava o cometimento pela autoridade requerida de qualquer acto administrativo definitivo.

Manifestamente, pois, que o silêncio administrativo, que, por mais de 60 dias, recaiu sobre a referida pretensão, não constitui facto susceptível de formar o indeferimento tácito a que se reportava o artigo 82.º, n.º 2, da Lei das Autarquias Locais — Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março.

Não será, pois, pela via do contencioso dos actos, e a figura do indeferimento tácito só releva nessa sede, que a agravada pode ver reposto, ou ressarcido, o seu direito de propriedade violado.

Não se formou, assim, o acto tácito de indeferimento recorrido. O recurso contencioso não tinha objecto. A sentença recorrida violou, por erro de aplicação, o artigo 82.º, n.º 2, da Lei das Autarquias Locais — Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março — e o artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Por tudo o exposto, considerando prejudicado o conhecimento de quaisquer outras questões, julgam procedentes as conclusões pertinentes da alegação da agravante, dão provimento ao recurso, revogam a sentença recorrida e rejeitam o recurso contencioso.

Custas pela agravada Maria Clara Pinto Borges, no TAC e neste Supremo Tribunal, com taxa de justiça, no TAC de 12 000$ e no STA de 16 000$ e procuradoria de 50 %.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *José Acácio Dimas de Lacerda* (relator) — *Artur Maurício — Filipe da Costa Aires.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Limitação de remunerações de funcionários pelo exercício de cargos ou funções em regime de acumulação.

Doutrina que dimana da decisão:

Tal como o limite da remuneração auferida a título de participação emolumentar bem como de custas fiscais nos termos do artigo 13.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril, se reporta ao vencimento anual correspondente, também o limite a que alude o artigo 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 110-A/81, de 14 de Maio, se apura em relação ao vencimento anual de ministro.

Recurso n.º 31 255, em que são recorrente João Vicente Lopes e recorrido o director-coordenador da Direcção dos Serviços de Previdência da Caixa Geral de Depósitos. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público, junto do Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, e João Vicente Lopes, casado, aposentado, residente na Rua 16, 1452, 3.º, Espinho, recorrem da decisão do M.mo Juiz daquele Tribunal que, no apenso aos autos de recurso contencioso do acto do director-coordenador da Direcção dos Serviços de Previdência (DSP) da Caixa Geral de Depósitos (CGD), indeferiu o pedido formulado por este último de declaração de inexistência de causa legítima de inexecução.

Ambos os recorrentes concluem as suas alegações pela seguinte forma:

a) Do mesmo modo que o limite previsto no artigo 13.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril, na redacção da Lei n.º 44/85, de 13 de Setembro, se reporta à remuneração anual do funcionário, também aquele a que alude o artigo 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 110-A/81, de 14 de Maio, se apura em relação ao vencimento anual de ministro.

B) Decidindo em desconformidade a sentença em apreciação violou esses preceitos.

A recorrida alega no sentido de ser negado provimento ao recurso.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

O recorrente João Vicente Lopes que foi subscritor da Caixa Geral de Aposentações (CGA) foi considerado, mediante junta médica, incapaz para o serviço em 7 de Março de 1987.

Nos últimos dois anos, em relação àquela data, exerceu na via profissional os cargos de chefe de secretaria da Câmara Municipal, assessor autárquico e director do departamento administrativo da Câmara Municipal, cargo este em que se aposentou.

Por inerência dos cargos, exerceu funções de notário privativo e juiz auxiliar das execuções fiscais, remuneradas com emolumentos. E, por tais funções, auferiu em 1985, como notário privativo e como juiz das execuções fiscais, o total de 330 040$, sendo de notar que no mês de Julho, como notário privativo, correspondeu a 211 663$. Em 1986, como notário privativo e como juiz das execuções fiscais, o total de 566 168$, notando-se que no mês de Julho, como notário privativo, corresponderam os emolumentos de 174 055$.

Em 1987, como notário privativo, recebeu o total de 581 964$, correspondendo ao mês de Março os emolumentos no montante de 467 918$.

Entre os recorrentes e a entidade recorrida nunca houve divergências de que para efeitos do cálculo da pensão de aposentação, face ao disposto nos artigos 47.º, n.º 1, alínea *b*), 48.º e 6.º do Estatuto da Aposentação (EA), as remunerações recebidas quer como notário privativo quer como juiz das execuções fiscais eram atendíveis.

As divergências havidas surgiram da interpretação do artigo 13.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril, pois a entidade recorrida entendia que a limitação dos 70% referida naquela norma se reportava à remuneração correspondente ao período do ano em que ocorreu o exercício de funções e não, reportado ao vencimento anual correspondente, como entendia o recorrente.

O Acórdão deste Tribunal de 15 de Maio de 1990, que os presentes autos pretendem ver executado, veio ôor termo às divergências decidindo no sentido da interpretação do recorrente dizendo: «Assim, como bem se decidiu na sentença recorrida, as remunerações acessórias que, nos termos do disposto no artigo 47.º, n.º 1, alínea *b*), do EA, deverão ser tidas em conta para cálculo da pensão do recorrente, são as que por ele foram efectivamente percebidas (330 040$ do ano de 1985, 566 168$ do ano de 1986 e 581 964$ do ano de 1987) sem prejuízo, porém, dos limites que lhes puderem vir a ser estabelecidos por via do disposto no n.º 1 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 110/81, de 14 de Maio, *ex vi* do artigo 33.º deste diploma.»

Face a esta decisão e em execução da mesma a entidade recorrida entendeu que havia que proceder a descontos e, assim, intervir nos meses em que se verifica remunerações superiores ao vencimento de ministro, reduzindo-as, na parte em que excederam tal limite. Assim, como nos meses de Julho de 1985 e 1986 e Março de 1987, ao recorrente correspondiam os emolumentos, como notário privativo, de 211 663$, 174 055$ e 467 918$, respectivamente, havia que reduzi-los aos limites dos vencimentos de ministro, que foram de 126 900$, 147 700$ e 164 700$, respectivamente.

Na douta sentença recorrida o M.mo Juiz considerou que a solução da questão passava pela interpretação do disposto no artigo 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 110-A/81, que ao referir-se «vencimento de ministros» se reportava ao limite que se encontra pelo valor anual do vencimento ou pelo seu valor mensal.

Entendeu, então, que a interpretação mais correcta é a segunda, a seguida pela entidade recorrida, dado que, «quando a lei fala em vencimento, o prazo mais correcto é o mês, e isto porque o vencimento representa uma contraprestação do trabalho efectuado sendo uma retribuição atribuída mensalmente para esse trabalho ao agente que desempenha funções inerentes ao cargo ocupado, pelo que, sendo assim, a unidade de tempo que o referencia e o mede é o mês».

Dúvidas não existem que para a resolução da questão necessário se torna a interpretação do artigo 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 110-A/81, que dispõe:

«Pelo exercício de cargos ou funções públicas, ainda que em regime de acumulação, incluindo inerências, não poderão ser percebidas remunerações superiores ao vencimento de ministro.»

Como se escreve no parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 28 de Maio de 1992, in *Diário da República,* 2.ª série, de 2 de Dezembro de 1992:

«O limite da interpretação é a letra, o texto da norma. A apreensão literal do texto, ponto de partida de toda a interpretação, é já interpretação, mas nenhuma interpretação fica assim completa; será

sempre necessária uma tarefa de 'interligação e valoração que escapa ao domínio literal'.

Nesta tarefa de interligação e valoração que acompanha a apreensão do sentido literal, intervêm elementos lógicos, doutrinalmente considerados de ordem sistemática, histórica e racional ou teleológica.»

Depois de referir e caracterizar os elementos sistemático, histórico e racional, diz: «Segundo a doutrina, o intérprete, laborando com os elementos interpretativos enunciados, chegará a um dos seguintes resultados ou modalidades de interpretação: interpretação declarativa, extensiva, restritiva, revogatória e enunciativa.

Na interpretação declarativa, o intérprete limita-se a alegar um dos sentidos que o texto directa e claramente comporta por ser esse aquele que corresponde ao pensamento legislativo.

Há assim, uma interpretação declarativa quando o sentido da norma cabe dentro da sua letra, quando o intérprete fixa à norma, como seu verdadeiro sentido, o sentido ou um dos sentidos literais, nada mais fazendo do que declarar o sentido linguístico coincidente com o pensamento legislativo».

Há, assim que apreciar a referida norma à luz daqueles princípios.

O final do n.º 1 do artigo 26.º refere-se genericamente «ao vencimento de ministro» não distinguindo se é mensal ou anual ou referente até a qualquer outro período de tempo.

No entanto, a noção de vencimento, em sentido restrito ou ordenado é a remuneração mensal atribuída ao funcionário ou agente ocupante de um lugar de certa categoria, visando na essência a retribuição do trabalho normal (cf. João Alfaria, in *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público,* p. 772).

Não obstante esta aparente relevância do elemento literal na direcção do sentido que a expressão «vencimento do ministro» ali empregue se refere ao vencimento mensal, considera-se lógico e racional entendimento diverso.

Na verdade, o artigo 13.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril dispõe:

«Os funcionários referidos no n.º 5 poderão continuar a exercer funções notariais sempre que o órgão executivo do município a julgue conveniente, não podendo auferir anualmente, a título de participação emolumentar, bem como de custas fiscais, remuneração superior a 70% do seu vencimento base como assessor autárquico.»

Ora, desta disposição tal como foi interpretada no acórdão cuja execução se pretende, as participações emolumentares e custas fiscais a que têm direito reportam-se à remuneração correspondente ao vencimento anual.

Assim, a participação emolumentar auferida é a correspondente a um ano que, em caso algum, poderá ser superior a 70% do vencimento base, podendo, no entanto, em alguns meses ser superior, o que necessariamente corresponderá a outros meses de montantes inferiores.

Quer isto dizer que os emolumentos referentes aos meses de Julho de 1985 e 1986 e Março de 1987 não poderão considerar-se como remunerações mas apenas parcelas que juntamente com as restantes dos outros meses do ano respectivo depois de adicionadas constituirão o total sobre o qual se determinará a redução ou não conforme exceda ou não os 70% do vencimento base, constituindo o produto destas operações a remuneração auferida a título de participação emolumentar.

Sendo assim, porque a remuneração a título de participação emolumentar se refere ao período de um ano, para se determinar se excede ou não o vencimento de ministro este terá que se reportar àquele período de tempo.

Decidindo em desconformidade, a sentença violou os artigos 13.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril e 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 110-A/81, de 14 de Maio.

Pelo exposto e sem necessidade de mais considerações dá-se provimento ao recurso e revoga-se a sentença recorrida.

Sem custas.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *António Fernando Samagaio* — *Manuel António Lopes Rocha.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Concessão de bolsas de estudo para frequência do Curso de Enfermagem Geral.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O acto de concessão de bolsa de estudo ao abrigo do Regulamento para a Concessão de Bolsas de Estudo, aprovado por despacho ministerial de 17 de Julho de 1985, tem a natureza de acto administrativo.

2 — A causa de pedir numa acção em que a Administração Regional de Saúde pede a condenação do bolseiro no cumprimento da obrigação assumida, de prestar serviço de enfermagem em local a designar pela Administração Regional de Saúde, é o incumprimento dessa obrigação.

3 — Não enferma, por isso, de falta de causa de pedir a acção em que esse incumprimento é invocado.

4 — A referida obrigação, porque é imposta directamente pelo referido Regulamento, não resultando da vontade livre da Administração nem se inserindo no conteúdo facultativo do acto, não tem a natureza de cláusula modal.

5 — O incumprimento dessa obrigação, imputável ao obrigado, origina o dever de indemnizar a pessoa colectiva pelos prejuízos causados.

6 — Esse efeito confere à Administração o poder de praticar um acto administrativo de declaração constitutiva da dívida.

7 — Tal acto, para constituir título executivo, tem de reunir os requisitos do artigo 249.º do Código de Processo Tributário.

Recurso n.º 31 279, em que são recorrente a Administração Regional de Saúde e recorrida Maria Goreti Gonçalves Araújo. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Cruz Rodrigues.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

A Administração Regional de Saúde (ARS) do Porto propôs contra Maria Goreti Gonçalves Araújo acção pedindo a condenação desta a cumprir o contrato entre ambas celebrado, com a sua colocação imediata no Centro de Saúde de Modivas (CSM), a prestar serviço de enfermagem por período igual àquele em que beneficiou de bolsa de estudo ou, caso venha a verificar-se o incumprimento definitivo do contrato, por impossibilidade da ré de prestar o serviço, a pagar à autora 342 792$, equivalente ao montante da bolsa concedida, com juros de mora à taxa legal, desde a citação.

O Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) do Porto concluiu pela improcedência dos pedidos formulados, por carência de causa de pedir.

Da sentença recorreu a autora, alegando e concluindo:

I — Entre recorrente e recorrida foi constituída uma relação jurídica administrativa enquadrada no Regulamento de Concessão de Bolsas de Estudo, aprovado por despacho de 17 de Julho de 1985, do Ministro da Saúde e publicado na 2.ª série do *Diário da República* de 30 de Outubro de 1985.

II — No âmbito dessa relação, a recorrida assumiu o encargo de prestar serviço de enfermagem à recorrente por período igual ao da bolsa concedida.

III — Tal encargo é estabelecido pelo próprio Regulamento e faz parte do próprio acto nascido daquela relação jurídica constituída entre a recorrente e a recorrida, tratando-se de cláusula acessória expressamente determinada pela lei.

IV — Não obstante a recorrente qualificar a relação estabelecida com a recorrida como sendo um contrato administrativo, tal não implica falta de causa de pedir, já que esta reside num facto concreto de a recorrida se recusar a prestar serviço de enfermagem num determinado centro de saúde por período equivalente ao da bolsa concedida, obrigando-se esta, nos termos do Regulamento, a fixar-se nesse centro de saúde .

V — A recorrente não dispõe de outro meio ou instrumento que não seja o meio jurisdicional para fazer valer a pretensão que se arroga.

VI — A tutela jurisdicional pertence ao contencioso administrativo pela respectiva via de acção, tendo esta a natureza de não especificada.

VII — A sentença recorrida fez errada interpretação e aplicação das normas contidas no Regulamento, bem assim do estatuído nos artigos 664.º do Código de Processo Civil (CPC) e 72.º e 73.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, violando, em consequência, tais normativos legais.

A ré alegou, por seu turno, e formulou as conclusões seguintes:

1. Nenhuma das conclusões apresentadas pela recorrente merece provimento, não tendo sido violadas quaisquer disposições legais por ela citadas;

2. Pelo que deve a douta decisão recorrida ser mantida intocada na sua integridade por correcta interpretação das normas constitucionais, legais e regulamentares invocadas;

3. Pois o encargo que era imposto à recorrida tem a natureza da cláusula modal;

4. No caso vertente, nenhum dispositivo legal permite à recorrente impor coercivamente à recorrida a obrigação de prestar serviço nos termos do compromisso assumido;

5. E a prestação coerciva de trabalho teria a natureza de uma verdadeira pena por implicar a violação do direito à liberdade constitucionalmente garantido;

6. A recusa da recorrida a exercer funções, após a conclusão do curso e nos termos do Regulamento invocado, apenas determina a ineficácia do acto administrativo, por incumprimento da cláusula modal em referência;

7. Assim, entre recorrente e recorrida não existiu nem existe qualquer relação contratual.

O digno magistrado do Ministério Público (MP) pronunciou-se nos termos seguintes:

«A meu ver, a douta sentença recorrida fez correcta apreciação de facto e interpretação e aplicação da lei e não merece censura.

São improcedentes as conclusões da alegação da agravante, nos termos da contra-alegação da agravada, como nos temos pronunciado em outros recursos de agravo de casos similares, designadamente o recurso n.º 30640. Deve, pois, ser negado provimento ao presente recurso.

Todavia, afigura-se-nos referir mais que naquele recurso n.º 30 640 e noutros — cf., também, o recurso n.º 30227, ainda pendente —, tem este Supremo Tribunal considerado haver motivo ponderoso — n.º 1 do artigo 279.º do CPC — para a *suspensão da instância,* decorrente da existência de recurso por oposição de julgados no pleno quanto à questão essencial que nos autos se suscita e importa dirimir (processo n.º 29 126 em fase de vistos).

Assim, sendo de toda a vantagem a suspensão da instância, por identidade de razões também neste caso, *promovo* em conformidade ouvindo-se, previamente, as recorrente e autoridade recorrida.»

Ouvidas, vieram a autora e a ré dizer nada ter a opor à suspensão da instância.

Colhidos vistos, cumpre decidir.

Com interesse para esse efeito, está provada a matéria de facto seguinte:

a) Em 13 de Janeiro de 1986, Maria Goreti Gonçalves Araújo requereu ao presidente da comissão instaladora da ARS do Porto a concessão de bolsa de estudo para frequência do Curso de Enfermagem Geral;

b) Em 18 de Março de 1986, declarou, sob compromisso de honra, que aceitava, no fim do curso, fixar-se, por período igual àquele em que beneficiou da bolsa, nas zonas mais carenciadas e indicadas pela ARS do Porto;

c) A bolsa requerida foi concedida por dois anos e meio, com início em Janeiro de 1986;

d) O montante global da bolsa é de 342 792$;

e) O curso que a ré frequentou terminou em 15 de Dezembro de 1989;

f) Em 3 de Janeiro de 1990, a ARS do Porto enviou à ré o ofício n.º 168, a solicitar a sua comparência na sede, para regularização da situação;

g) Em 15 de Janeiro de 1990, autora e ré celebraram entre si um negócio jurídico com as cláusulas que seguem:

«1 — O objecto do presente contrato é a prestação de cuidados de enfermagem;

2 — A duração é de 60 dias, com início em 15 de Janeiro de 1990;

3 — A remuneração é de 180 250$;

4 — O segundo autorgante obriga-se a desempenhar as funções no CSM, cumprindo 35 horas de trabalho semanais;

5 — O presente contrato não confere ao segundo autorgante a qualidade de agente nem qualquer direitos ou regalias, nem qualquer vínculo de subordinação jurídica»;

h) Em 19 de Março de 1990, a ré enviou à autora uma carta a invocar justa causa de rescisão do negócio referido na alínea *g*).

Invocando o disposto no n.º 1 do artigo 279.º do CPC, promove o digno magistrado do MP a suspensão da instância, com fundamento em que está pendente no pleno um recurso por oposição de julgados em que a questão em debate é a mesma destes autos.

Sucede, porém, que a decisão aí a proferir não assume carácter de prejudicialidade relativamente à deste recurso nem é vinculativa mesmo do próprio tribunal, não constituindo a orientação aí perfilhada precedente cuja observância se imponha neste processo.

Porque assim é, a pendência desse recurso também não configura o motivo justificado a que alude o n.º 1 do artigo 279.º, o que retira fundamento à suspensão da instância.

Nestes termos se indefere o promovido.

Perante o TAC do Porto, suscitou a ré a excepção de incompetência do tribunal em razão da matéria, sustentando que o acordo celebrado entre as partes configura um contrato de trabalho, pelo que o conhecimento da presente acção, dele emergente, é da competência dos tribunais de trabalho.

O tribunal julgou improcedente a excepção e nesse ponto a decisão transitou, por não ter sido impugnada.

A força do caso julgado leva assim a que haja de dar-se como assente a competência dos tribunais administrativos para dirimir este pleito.

Na sua alegação, aceita a autora a inadmissibilidade de execução específica do clausulado na parte relativa à prestação de serviço de enfermagem no CSM, ao afirmar:

«[. . .] trata-se de uma prestação de facto infungível e por isso insusceptível de execução coerciva, mesmo por via de imposição jurisdicional.

Por isso, tal impossibilidade de imposição coactiva apenas permite à recorrente o recurso ao pedido judicial de indemnização por perdas e danos.»

A autora restringe assim nas conclusões da alegação o objecto inicial do recurso, de harmonia com o previsto no n.º 4 do artigo 684.º do CPC. Daí haver agora que conhecer apenas do reparo feito à sentença no segmento em que esta conclui pela improcedência do pedido de pagamento de 342 792$ e juros legais desde a citação.

Aceita a autora também o decidido na parte em que se aponta como fonte da relação em análise um acto administrativo. E nesse sentido vem, na verdade, o tribunal decidindo, como, entre outros, resulta dos Acórdãos de 14 de Maio de 1991, de 29 de Maio de 1991, de 27 de Junho de 1991, de 1 de Outubto de 1991, de 23 de Janeiro de 1992, de 7 de Maio de 1992 e 11 de Junho de 1992, nos recursos n.os 29 123, 29 122, 29 193, 29 126, 29 124, 29 121 e 30 432.

Firmada, pois, por ausência de impugnação, a solução dessa questão de direito, resta apurar quais os efeitos que daí derivam para a procedência do pedido de indemnização.

Na hipótese em análise, a pretensão formulada apoia-se na obrigação que recai sobre a ré de prestar serviço de enfermagem por período equivalente àquele em que beneficiou da bolsa de estudo.

Do incumprimento dessa obrigação faz a autora emergir o dever de indemnizar em quantia igual ao montante da bolsa, acrescida de juros de mora desde a citação.

É o incumprimento aludido a causa de pedir na acção, sendo indiferente, para o efeito, que a obrigação tenha na origem uma relação contratual, como de início era opinião das partes ou um acto administrativo, de acordo com a qualificação feita pelo TAC, em sintonia com a orientação seguida no STA.

Daqui que não possa, como razão da improcedência do pedido, apontar-se a falta de causa de pedir, que, de resto, a verificar-se, haveria de conduzir, não à solução adoptada, mas à absolvição da instância.

Impõe-se, pois, prosseguir na indagação.

A jurisprudência e a doutrina vêm entendendo que os actos administrativos podem conter cláusulas acessórias, tornando-se condicionais ou sujeitando-se a termo ou a modo.

Pelo modo estabelecem-se encargos ou obrigações especiais para o destinatário do acto. Para que de modo se trate, tem, porém, a sua criação de resultar da vontade livre da Administração, ou seja, de respeitar ao conteúdo facultativo do acto, não ao conteúdo necessário, constituído pelos elementos essenciais ou identificadores do próprio tipo legal, normativamente delineado.

Ora, a obrigação de prestar serviço de enfermagem por tempo equivalente ao da duração da bolsa de estudo, em local a indicar pela ARS é directamente imposta pelo Regulamento para a Concessão de Bolsas de Estudo, aprovado por despacho ministerial de 17 de Julho de 1985, não resulta da vontade livre da Administração e por isso se não insere no conteúdo facultativo do acto.

Na verdade, sobre este ponto, o acto de atribuição da bolsa nada tem de estabelecer e à ARS apenas compete colocar os enfermeiros bolseiros, após a conclusão do Curso Geral de Enfermagem (artigo 4.º, n.º 1, alínea *d*), daquele Regulamento), o que, em relação à ré efectivamente foi feito.

O encargo referido não tem, pois, a natureza de cláusula modal, ao contrário do que a ré sustenta e antes se integra no conteúdo essencial do acto.

Mas a ré, por carta de 19 de Março de 1990, enviada à autora, considerou-se desvinculada da obrigação assumida, invocando justa causa e cessou a prestação de serviço no CSM, onde tinha sido colocada.

É pelo incumprimento deste encargo que a autora pretende ser ressarcida em valor igual ao da bolsa.

A questão que se coloca é a de saber se tal incumprimento confere desde logo à autora o direito a indemnização naquele montante.

A prestação a realizar pela ré — serviço de enfermagem em local a indicar pela autora — tem carácter fungível na medida em que tanto pode ser efectuada por ela própria, pela Administração ou por

outrem igualmente habilitado. O que não é lícito é impor a sua efectivação com o emprego da força ou coacção directa, tanto mais que o interesse público se satisfaz com a realização da prestação pelos próprios agentes administrativos ou por terceiros.

Mas o incumprimento gera o dever de indemnizar a pessoa colectiva pelos danos sofridos, nos termos previstos no artigo 798.º do Código Civil e, actualmente, no artigo 155.º, n.º 3, do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

O problema está em saber se, sendo a fonte da obrigação assumida um acto administrativo, a prestação pecuniária decorrente do incumprimento pode, sem mais, ser exigida, isto é, se constitui desde logo um direito exercitável nos termos pretendidos pela autora.

A resposta a esta questão é negativa.

O incumprimento confere à Administração o poder de praticar um acto administrativo, fonte de uma nova obrigação que se traduzirá no pagamento de uma prestação pecuniária.

A execução das prestações pecuniárias está prevista no artigo 233.º, n.º 2, alínea *a*), do Código de Processo Tributário (CPT) e, actualmente, ainda, nos artigos 149.º, n.º 3, e 155.º do CPA.

Face a estes preceitos, torna-se manifesto que a execução directa, nomeadamente por meios que eliminem a liberdade das pessoas, não tem lugar nas prestações pecuniárias. Cabe apenas à Administração desencadear o procedimento mediante a emissão de um acto da competência do ministro, que declare constitutivamente a dívida.

Este acto está sujeito a notificação ao interessado, é susceptível de impugnação contenciosa e para constituir título executivo terá de reunir os requisitos constantes do artigo 249.º do CPT.

Cf., neste sentido, os Acórdãos de 27 de Junho de 1991, de 23 de Janeiro de 1992 e de 11 de Junho de 1992, recursos n.os 29 126, 29 124 e 30 432.

Não prevendo o Regulamento para a Concessão de Bolsas de Estudo a possibilidade de cobrança do despendido, no caso de incumprimento do encargo, nos termos pretendidos e não tendo sido praticado o acto de declaração constitutiva da dívida, a autora não é titular, ou não o é, ainda, do direito que se arroga.

Daí que a acção não possa proceder e o recurso não mereça provimento.

Pelo exposto, negam provimento ao recurso e, embora com base em fundamento diverso, confirmam o decidido.

Não são devidas custas.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *José da Cruz Rodrigues* (relator) — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (votei a conclusão) — *Manuel Nunes Ferreira.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Estrada nacional. Obras. Restaurante. Zonas da estrada. Segurança do tráfego. Confinência. Licenciamento de obra. Nulidade.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — No espírito do legislador do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de Janeiro, a protecção das estradas nacionais há-de abranger, não só a estrada, em si, tal como a define o artigo 2.º, como também as faixas que a ladeiam, sejam faixas em que é absolutamente proibida qualquer actividade compreendida no artigo 8.º, sejam faixas de respeito, isto é, em que determinadas obras poderão fazer-se mas com antecipada aprovação, autorização ou licença da Junta Autónoma de Estradas (artigos 9.º e 10.º).

2 — Com a proibição das obras referidas no artigo 8.º pretendeu-se salvaguardar um mínimo de espaço entre tais construções e aquelas zonas da estrada, por que se entendeu que tal construção, a menor distância que a fixada, inviabilizaria a destinação da lei, no parâmetro da segurança do tráfego.

3 — Atenta contra este espírito uma interpretação restritiva do artigo 8.º no sentido de que tal norma apenas abrangeria os prédios confinantes à própria estrada ou à plataforma da estrada.

4 — É que o perigo existe sempre em toda a construção a menor distância que a prevista na lei, exista ou não confinência, e não diminui pelo facto de, entre a construção e a plataforma da estrada, existir prédio autónomo.

5 — Quando o legislador pressentiu que o perigo já advinha da confinência, e não da construção em si, disse-o expressamente, impondo comportamentos ou abstenções aos respectivos proprietários.

6 — É nulo o licenciamento efectuado contra o disposto no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 13/71.

Recurso n.º 31 290, em que são recorrente Maria Fernanda de Almeida Vaz Rocha e recorrido o Ministério Público. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Maria Fernanda de Almeida Brás Rocha, identificada nos autos, recorre para este Supremo Tribunal da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Coimbra, que declarou nulo o despacho de 5 de Março de 1990, praticado pelo secretário do governador civil de Viseu, no uso de poderes delegados por este, que concedeu à recorrente alvará de licença de abertura de um restaurante situada no lugar da Várzea, concelho de São Pedro do Sul.

São as seguintes as conclusões da sua alegação:

a) *Terrenos* e *prédios* são sinónimos tal como o são *confinentes* e *limítrofes*, não se aplicando ao caso *sub judice* o já citado Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de Janeiro.

b) A douta decisão recorrida parte de uma interpretação desvirtuada pretensamente contida no Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de Janeiro e que este não contemple. Com efeito,

c) Quando o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 13/71 refere que a zona de protecção à estrada nacional é constituída pelos *terrenos limítrofes*

é o mesmo que dizer *terrenos confinantes* ou *prédios limítrofes* ou *prédios confinantes*.

d) De todo este arrazoado resulta que o douto juiz *a quo* fez uma interpretação extensiva da norma violando o disposto no Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de Janeiro, pois é inaplicável à requerente o disposto no artigo 8.º, n.º 1, alínea *e*), do mesmo.

e) A abertura do restaurante, sem ofensa a qualquer dispositivo legal, constitui direito subjectivo que se integrou na esfera jurídica da requerente ficando o direito sujeito ao regime da irrevogabilidade porque investiu esta na detenção e posse de um título de licenciamento legítimo.

g) Sendo o despacho da concessão de alvará à recorrente baseado em processo formalmente correcto, e sendo definitivo e constitutivo de direitos, não violando qualquer norma, muito menos o Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de Janeiro, deve ser concedido provimento ao presente recurso, revogando-se a douta decisão recorrida e declarando-se a validade do acto impugnado.

O recorrido Ministério Público também alegou, tendo concluído:

a) A douta sentença recorrida fez uma correcta aplicação da lei aos factos.

b) Assim, improcedem as alegações do recorrente.

c) Devendo confirmar-se aquela sentença que declarou nulo o despacho de 5 de Março de 1990 do secretário do governador civil de Viseu, que concedeu à interessada particular alvará de licença de abertura de um restaurante em Várzea, São Pedro do Sul.

O processo tem os vistos dos Ex.mos Juízes adjuntos.

Cumpre decidir.

I — Matéria de facto:

A) No dia 12 de Julho de 1989, a requerimento da ora recorrente, a Câmara Municipal de São Pedro do Sul (CMSPS) concedeu-lhe alvará de licença sanitária para explorar um estabelecimento do restaurante no lugar da Várzea, São Pedro do Sul.

B) Em 26 de Fevereiro de 1990, a ora recorrente dirigiu ao governador civil de Viseu um requerimento pedindo a concessão das licenças de abertura e funcionamento de tal restaurante.

C) Nesse requerimento mencionava-se que o estabelecimento fica no rés-do-chão de um prédio que tem as seguintes confrontações: norte, com os proprietários; nascente, com o caminho; sul, com a fábrica de serração, e poente, com José Fernandes Pinto.

D) Sobre tal pedido recaiu o despacho «deferido», do secretário do governador civil de Viseu, proferido no uso de poderes delegados.

E) O edifício onde se encontra situado o estabelecimento está implantado a 20 m do limite da plataforma da estrada nacional n.º 16.

II — O Direito.

A única questão de direito a resolver é a de saber se a decisão recorrida fez uma errada aplicação aos factos do disposto na alínea *e*) do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de Janeiro.

Estatui tal dispositivo legal.

«É proibida a construção, estabelecimento, implantação ou produção de:

[. . .]

e) Instalações de carácter industrial, nomeadamente fábricas, garagens, armazéns, restaurantes, hóteis e congéneres e, bem assim, igrejas, recintos de espectáculos, matadouros e quartéis de bombeiros a menos de 70 m e 50 m do limite de plataforma da estrada, consoante esta seja ou não estrada internacional, ou dentro das zonas de visibilidade;

O Decreto-Lei n.º 13/71 teve dois desideratos, como se postula no respectivo preâmbulo, a protecção das estradas nacionais e simplificação dos serviços administrativos.

No tocante ao primeiro realça-se logo de início: «A importância vital da rede de estradas nacionais impõe que se protejam estas vias em todos os aspectos que o seu uso postula, especialmente no respeitante à segurança de trânsito, protecção que não pode limitar-se à própria zona da estrada, mas, sob determinados aspectos, tem de abranger mesmo as faixas limítrofes».

Acautelamento avisado porquanto o perigo inerente aos decorrentes do trânsito, é sabido, advém, não só de circunstâncias ocorrentes na própria faixa de rodagem, mas também de outras que lhe são exteriores, mas que, invadindo-a, ponham em perigo o trânsito (v. g. fumos, objectos, pessoas, etc.).

Por isso é que logo o artigo 1.º dispõe que a área de jurisdição da Junta Autónoma de Estradas (JAE) abrange, não só a zona de estrada propriamente dita [alínea *a*)], como também a zona de protecção à estrada, constituída pelas faixas com servidão *non aedificandi* e pelas faixas de respeito.

E por isso, também, depois do artigo 2.º definir a zona da estrada, propriamente dita, o artigo 3.º define zona de protecção à estrada como aquela que «é constituída pelos terrenos limítrofes em relação aos quais se verificam:

a) Proibições (faixas designadamente com servidão *non aedificandi*);

b) Das permissões condicionadas à aprovação, autorização ou licença da JAE (faixas de respeito)».

Temos assim que, no espírito do legislador do Decreto-Lei n.º 13/71, a protecção das estradas nacionais há-de abranger, não só a estrada em si, tal como a define o artigo 2.º, como ainda as faixas que a ladeiam, sejam em que é absolutamente proibida qualquer actividade compreendida no artigo 8.º, sejam faixas de respeito, isto é, em que determinadas obras poderão fazer-se mas com antecipada aprovação, autorização ou licença da JAE (artigos 9.º e 10.º). À primeira, chama o legislador zona da estrada; às segundas, zona de protecção à estrada.

E tal zona de protecção à estrada, no que concerne à própria proibição de construção, estabelecimento, implantação ou produção, é função, como se retira do artigo 81.º ou da chamada zona de visibilidade, definida no n.º 3 do mesmo artigo, ou do limite da plataforma da estrada (n.º 2 do artigo 2.º) ou do limite da própria zona da estrada que, e como pode ver-se do n.º 1 do artigo 2.º, é coisa diferente da plataforma da estrada.

Trata-se, como decorre inequivocamente de tal artigo 8.º, da proibição de construção, estabelecimento, implantação ou produção, a menos das distâncias que as várias alíneas fixam, isto é, pretendeu-se salvaguardar, claramente, um mínimo de espaço entre tais construções e aquelas zona de estrada porque se entendeu que tal construção, a menor distância que a fixada, inviabilizaria a destinação da lei, no parâmetro da segurança do tráfego.

Porém, sendo assim, tem de concluir-se, sem margem para dúvidas, que tais construções, estabelecimento, implantação ou produção, não podem inviabilizar tal desiderato do legislador, sob pena de fraude à lei.

Ora, um caso em que o inviabilizaria seria restringir o alcance referido do artigo 8.º, interpretando tal norma como referida tão-só aos prédios confinantes à própria estrada ou à plataforma da estrada, como pretende a recorrente.

Ou seja: centrando a nossa atenção apenas na alínea *e*) do n.º 1 do artigo 8.º na tese da recorrente já ocorreria tal proibição desde que, entre as instalações aí referidas e a plataforma de estrada, existisse qualquer outro prédio (ou terreno) autónomo àquele onde se pretenderia a instalação.

Tal tese não tem a mínima correspondência, nem na letra nem no espírito da lei, pelo que, nos termos do artigo 9.º do Código Civil, não pode ser aceite.

Na letra, pelas razões já referidas, pois o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 13/71 apenas refere construções e estabelecimentos proibidos a menos de determinadas distâncias medidas do limite da plataforma da estrada, sem restringir tais distâncias aos casos de confinâncias com ela. No espírito, porque foi mesmo aquilo que o legislador pretendeu. O perigo considerado para a estrada existe, segundo o legislador, em toda a construção a menos de tais distâncias, exista ou não confinância, e não diminui pelo facto de, entre a construção e a plataforma da estrada, existir hipoteticamente prédio autónomo.

E tanto é assim que o legislador, quando pressentiu que o perigo já advinha de tal confinância, e não da construção em si, em razão da proximidade da zona da estrada, disse-o expressamente, impondo comportamentos ou abstenções aos respectivos proprietários. É o caso do artigo 5.º que impõe a omissão de comportamentos que prejudiquem ou possam pôr risco o trânsito aos seus utentes, ou tão-só a estética do local (n.º 4).

Ora, vem provado da matéria de facto que o edifício onde se encontra situado o estabelecimento ora em apreço aos autos está implantado a 20 m do limite da plataforma da estrada nacional n.º 16.

Sendo assim, o acto recorrido, licenciando à recorrente um restaurante a tal distância, violou a alínea *e*) do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de Janeiro.

As consequências de tal violação, como muito bem considerou o M.mo Juíz *a quo*, são independentes de considerações de eventual erro nos pressupostos quando o acto é vinculado e a sanção tipificada na lei.

É o caso *sub judice.*

Efectivamente, o n.º 7 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 219/72, de 27 de Junho, fulmina com nulidade os licenciamentos efectuados por quaisquer entidades contra o disposto no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 13/71.

Assim sendo, o despacho contenciosamente impugnado é nulo, como decidiu a sentença agravada, que, por tal motivo, não merece censura.

E, sendo nulo, como é, obviamente que não produz quaisquer efeitos jurídicos, pelo que não tem consistência a tese da recorrente de que a constituiria um direito subjectivo irrevogável.

Nesses termos, se decide negar provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, com 40 000$ de taxa de justiça e 20 000$ de procuradoria.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* (relator) — *João Vaz Rebordão — António Fernando Samagaio.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Concessão de bolsas de estudo pelas administrações regionais de saúde. Acto administrativo com cláusula modal. Causa de pedir e objecto da acção. Poderes de cognição.

Doutrina que dimana da decisão:

*1 — O compromisso assumido por requerente duma bolsa de estudo ao abrigo do Regulamento, aprovado por despacho do Ministro da Saúde (*Diário da República, *2.ª série, de 3 de Outubro de 1985) de prestar serviço em zona carenciada, por tempo igual ao da concessão da bolsa, constitui uma cláusula modal que onera o acto administrativo da concessão da bolsa.*

2 — A concessão dessa bolsa de estudos, embora sujeita a tal compromisso e ao necessário pedido da concessão feito pelos interessados, não integra nem consubstancia a figura de um contrato administrativo.

3 — A acção que tenha por base, como causa de pedir, o contrato administrativo, como se qualificou a relação jurídica estabelecida entre a concedente da bolsa e a sua beneficiária, tem de improceder por infundada essa causa de pedir.

Recurso n.º 31 297, em que são recorrente a Administração Regional de Saúde e recorrida Maria da Glória da Costa Ribeiro. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — *a*) A Administração Regional de Saúde (ARS) do Porto, com sede na Rua Nova de São Crispim, 380, Porto, intentou no Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) daquela cidade, acção declarativa de condenação com processo ordinário contra Maria da Glória da Costa Ribeiro, enfermeira, residente no lugar de Aldeia Nova, Ruivães, Vila Nova de Famalicão, pedindo a sua condenação:

Ao cumprimento integral do contrato que havia celebrado com a autora ao abrigo do Regulamento, aprovado por despacho do Ministro da Saúde, de 17 de Maio de 1985, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 228, de 3 de Outubro de 1985, através do qual a autora lhe concedera uma bolsa de estudo para frequência de um curso de enfermagem geral tendo como contrapartida, por parte da ré, a prestação de serviço, findo o curso, por tempo correspondente à duração da bolsa em centro de saúde a indicar pela autora, decretando-se a sua colocação imediata no Centro de Saúde de Negrelos (CSN), ou

Para a hipótese de se vir a revelar o incumprimento definitivo do contrato por impossibilidade da ré em prestar este serviço, seja condenada a pagar à autora a importância de 462 727$, relativa ao montante da bolsa concedida, além de juros de mora vencidos contados à taxa legal desde 16 de Janeiro de 1989, acrescidos de juros vincendos calculados sobre a quantia de 410 487$, até efectivo pagamento.

b) A acção foi julgada improcedente por douta decisão de fls. 47 e segs. porque o fundamento da acção foi o pretenso contrato celebrado entre as partes que a autora não demonstrou ter existido, quando é certo que o que se verificou foi a existência de um acto administrativo com cláusula modal. E o juiz não pode alterar a causa de pedir tal como a desenha a autora, nos precisos termos do artigo 664.º do Código de Processo Civil (CPC).

De resto — adianta-se na douta decisão — «nunca a condenação seria possível, não apenas porque o acto confere à autora o tal privilégio de execução prévia (sem necessidade de recurso aos tribunais), mas ainda porque a natureza da primeira parte do pedido o impede (impor a prestação forçada à ré violaria os seus direitos de liberdade e ofenderia a dignidade e honra da pessoa humana) e a não justificação do interesse em agir quanto à segunda».

c) Do assim decidido interpôs a autora recurso para este Supremo Tribunal onde formula as seguintes conclusões:

«Entre recorrente e recorrida foi constituída uma relação jurídica administrativa enquadrada no Regulamento de Concessão de Bolsas de Estudo, aprovado por despacho de 17 de Julho de 1985, do Ministério da Saúde, e publicado na 2.ª série do *Diário da República,* de 30 de Outubro de 1985.

No âmbito dessa relação, a recorrida assumiu o encargo de prestar serviço de enfermagem à recorrente por período igual ao da bolsa concedida.

Tal encargo é estabelecido pelo próprio Regulamento e faz parte do próprio acto nascido daquela relação jurídica constituída entre a recorrente e a recorrida, tratando-se de cláusula acessória expressamente determinada pela lei.

Não obstante a recorrente qualificar a relação estabelecida com a recorrida como sendo um contrato administrativo, tal não implica falta de causa de pedir já que esta reside num facto concreto de a recorrida se recusar em prestar serviço de enfermagem num determinado centro de saúde por período equivalente ao da bolsa concedida, obrigando-se esta, nos termos do Regulamento, a fixar-se nesse centro de saúde.

A recorrente tem interesse em agir já que não dispõe de outro meio ou instrumento que não seja o meio jurisdicional para fazer valer a pretensão a que se arroga.

A tutela jurisdicional pertence ao contencioso administrativo pela respectiva via de acção, tendo esta a natureza de não especificada.

A sentença recorrida fez errada interpretação e aplicação das normas contidas no Regulamento, bem assim do estatuído no artigo 664.º do CPC e 72.º e 73.º do CPTA, violando, em consequência, tais normativos legais.»

d) A recorrida, nas doutas alegações juntas a fls. 67 e segs., defende a confirmação do decidido com a consequente improcedência de todas as conclusões da recorrente.

e) O Ex.mo Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal adere à tese da douta decisão sob recurso que conclui pela existência do acto administrativo com cláusula modal e não contrato administrativo na base da concessão da bolsa de estudo em causa.

Em tais termos deveria improceder, como improcedeu, a acção proposta, por se não verificar a causa de pedir invocada pela autora, ou seja, a existência de qualquer relação contratual entre a autora e a recorrida.

Daí ter expressado o parecer de que o recurso interposto não merece provimento.

Colhidos os vistos legais, e nada obstando, passa a decidir-se:

II — *a*) A matéria de facto relevante que a decisão recorrida deu como assente pode esquematizar-se da seguinte forma:

Em 17 de Janeiro de 1986, a recorrida apresentou ao presidente da comissão instaladora da ARS do Norte um requerimento a solicitar a concessão de uma bolsa de estudo para a frequência do Curso de Enfermagem Geral.

Nesse requerimento (fl. 9) declarou ter conhecimento dos termos do Regulamento da Concessão de Bolsas de Estudo para a frequência do Curso de Enfermagem Geral, aprovado por despacho de 17 de Julho de 1985, do Ministro da Saúde.

Com o aludido requerimento juntou a declaração de fl. 10, por si subscrita do seguinte teor:

«Declaro sob compromisso de honra que aceito, findo o Curso de Enfermagem Geral, a fixar-me por um período igual àquele em que beneficiei da bolsa de estudo, nas zonas mais carenciadas.»

A bolsa em questão veio a ser concedida à recorrida, no valor total de 410 487$.

Em 13 de Janeiro de 1989, a recorrente comunicou à recorrida que deveria apresentar-se no dia 16 desse mês no CSN, em Vila das Aves, em cumprimento do compromisso assumido quando da concessão da bolsa de estudos de que beneficiou.

A recorrida, porém, não só não compareceu como não veio a prestar serviço naquele Centro de Saúde.

b) Fixada a matéria de facto, vejamos o direito aplicável.

Convém, antes de mais, retratar o quadro jurídico à base do qual foi estabelecida a relação jurídica que concedeu a bolsa de estudo à beneficiária, relação essa que encontrou apoio no Regulamento de Concessão de Bolsas de Estudo para a frequência do Curso de Enfermagem Geral, aprovado por despacho de 17 de Julho de 1985, do Ministro da Saúde.

Determina o seu artigo 1.º que tal Regulamento tem como objectivo principal contribuir para a fixação de enfermeiros na periferia, minorando, tanto quanto possível, as carências ali verificadas.

No artigo 2.º consigna-se que só poderão candidatar-se a bolseiros os indivíduos que se comprometam, findo o Curso de Enfermagem Geral, a fixar-se, por um período igual àquele em que beneficiam da bolsa de estudos, nas zonas mais carenciadas, a indicar pelas administrações regionais de saúde.

A quem satisfizer esta cláusula poderá ser atribuída uma bolsa de estudo dentro das que limitadamente fixa o artigo 3.º e no valor determinado pelo artigo 7.º

Segundo o artigo 4.º, competirá às administrações regionais de saúde colocar os enfermeiros bolseiros, após conclusão do Curso de Enfermagem Geral, no prazo máximo de um mês, após o qual o bolseiro se considerará liberto do compromisso assumido.

Perante este quadro normativo, vem-se questionando a natureza jurídica do facto que possibilitou o nascimento da relação jurídica estabelecida entre recorrente e recorrida, ou seja, a natureza do acto que outorgou a esta a bolsa de estudo, após ter assumido os compromissos inerentes a essa concessão.

Este Tribunal já foi chamado a pronunciar-se sobre casos idênticos ao destes autos, como nos dá conta o douto parecer de fl. 77, sem

que, contudo, as respectivas decisões se tenham alinhado em total concordância de pontos de vista. De tal sorte que no recurso n.º 29 126, em pleno da Secção, já foi reconhecida a aposição de julgados, prosseguindo o processo os seus ulteriores termos.

Afigura-se-nos que o acto de concessão da bolsa de estudos de que tratam os presentes autos, no âmbito do despacho ministerial a que se vem aludindo, configura a prática dum acto administrativo com cláusula modal, não integrando a figura do contrato administrativo, como defendeu a recorrente.

Desde logo porque, com a atribuição das bolsas, com base em tal Regulamento, a Administração não está a chamar os candidatos a colaborar consigo, associando-os duradoiramente, mediante retribuição, ao cumprimento de atribuições de prestações de serviços de saúde, como seria da essência do contrato administrativo (cf. Sérvulo Correia, in *Dicionário da Administração Pública,* vol. III, p. 75, em concordância com as *Lições* do Prof. Marcello Caetano).

De concreto, limita-se a ditar-lhes as condições cuja satisfação possibilitará a prolacção do acto unilateral a conceder a atribuição duma bolsa de estudos, tendente a minorar os custos da frequência do Curso de Enfermagem Geral. Daí que a relação jurídica emergente de uma declaração unilateral da Administração Pública nunca possa configurar um contrato, ainda que os efeitos dessa declaração só se produzam com a aceitação ou o consentimento do destinatário ou ainda que a sua validade dependa de requerimento ou da iniciativa do interessado, como expressamente se observou no Acórdão de 16 de Junho de 1992 (recurso n.º 30 490), com apoio nos ensinamentos de Sérvulo Correia, in *Legalidade e Autonomia Contratual,* pp. 343 e segs.

Tanto mais quanto é certo que a possibilidade ou existência de actos administrativos para cuja formação se exige a participação ou colaboração do administrado é hoje abertamente defendida e aceite pela doutrina, participação ou colaboração esta que não tem a virtualidade de alterar a natureza jurídica do acto praticado pela Administração.

Ora, no caso apresentado, o requerimento inicial e o compromisso assumido pela recorrida que desencadearam o procedimento conducente à atribuição da bolsa de estudos constituíram um pressuposto de direito do acto, ficando este perfeito e apto a produzir os seus efeitos.

A vontade manifestada pela recorrida na aceitação não intervém constitutivamente no acto, visto que a Administração não impõe, em tais casos, o que quer que seja, coercivamente, preferindo deixar aos particulares a liberdade de aproveitarem ou não os efeitos do acto praticado (cf. citado Acórdão de 16 de Junho de 1992).

O que tudo permitirá a conclusão que faltará, na hipótese vertente, o acordo de vontades que, como em qualquer outro contrato de direito privado, é pressuposto do contrato administrativo.

Como acto administrativo que é, competirá à Administração, dado o seu carácter executório, impô-lo aos particulares, ainda que coercivamente, sem necessidade judicial, digo, decisão judicial.

Daí que a não satisfação da cláusula modal em referência, de resto associada por lei à manifestação unilateral da Administração ao atribuir a bolsa, possa ser objecto de execução pelas vias competentes, designadamente através da prolação de acto autoritário inserido no âmbito dos poderes integrantes do chamado «privilégio de execução prévia», hoje expressamente consagrado no artigo 149.º do Código do Procedimento Administrativo.

E sobre as possíveis vias tendentes à executoriedade deste tipo de actos administrativos, escreveu-se no Acórdão de 29 de Maio de 1991 que «da ineficácia do acto administrativo de atribuição de bolsas de estudos à ora recorrida resulta a obrigação desta de restituir as verbas auferidas, o que lhe poderá ser imposto por acto da ora recorrente, ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, sem prejuízo, como é óbvio, da sua eventual impugnação contenciosa» (cf., ainda, os acórdãos proferidos nos recursos n.os 29 126 e 29 124).

A autora e ora recorrente, na acção proposta, consubstanciou a causa de pedir no contrato administrativo, integrador da relação jurídica estabelecida entre as partes e cujas cláusulas teriam sido supostamente violadas pela ré, ora recorrida.

Tal como a delineou a autora existia efectivamente, na acção instaurada, uma causa de pedir, como o facto jurídico — no caso, o contrato administrativo — de que decorria a pretensão, em alternativa, em juízo solicitada (artigos 193.º, 474.º, n.º 1, alínea *a*), e 498.º, n.º 4, todos do CPC).

Contudo o tribunal acabou, e bem, por concluir que não cabiam ao facto jurídico invocado, como causa de pedir, a qualificação, o conteúdo e, necessariamente, os efeitos pretendidos pela ora recorrente, qualificando-o, antes, como acto administrativo.

Mas, como ensina Castro Mendes, exige-se que o autor, além de formular a pretensão, indique o facto de que a faz decorrer — causa de pedir — a via de investigação através da qual (só dessa) o tribunal irá apreciar da procedência da pretensão. Se a causa de pedir lhe parecer fundada, acolherá o pedido.

Se não, rejeitá-lo-á — mas rejeitá-lo-á, note-se, na medida em que resulta dessa causa de pedir e só nessa medida (cf. *Processo Civil,* I, p. 73, ed. da Associação da Faculdade de Direito, 1980).

Por outro lado, não podia o julgador — como o pretende a recorrente — convolar a respectiva pronúncia para uma causa de pedir substancialmente diferente da que foi invocada e, especificadamente, apurar da existência ou inexistência do direito de crédito pela autora invocado e reclamado, tendo como fonte o inadimplemento da cláusula modal que integrava o acto administrativo consistente na atribuição da bolsa em apreço.

Conforme se referiu nos Acórdãos deste Tribunal de 30 de Junho de 1991 e de 6 de Outubro de 1992, a sentença seria, em tal eventualidade, nula, nos termos da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 668.º do CPC, face à individualização da lide feita pela autora.

Não violou, por conseguinte, a decisão recorrida qualquer dos preceitos legais invocados pelo recorrente, com improcedência de todas as conclusões.

Pelo exposto, acorda-se em negar provimento ao recurso.

Sem custas.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca — Rui Manuel Pinheiro Moreira* (vencido, com os fundamentos e nos termos do acórdão que relatei, sob o n.º 29 273, em 10 de Dezembro de 1991). — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Recurso jurisdicional. Apresentação de nova versão de facto feita nas alegações e junção de documentos com o objectivo de a comprovar.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — É na petição do recurso contencioso que o recorrente tem de invocar os factos que constituem fundamento do recurso.
2 — Por sua vez, a autoridade recorrida tem de invocar na resposta os factos necessários à demonstração da legalidade do acto impugnado.
3 — Posteriormente a esse momento, a mesma autoridade só poderá alegar os factos tornados necessários por invocação de vícios feita posteriormente à petição.
4 — Arguida no parecer final do Ministério Público a inexistência jurídica do acto, é na resposta a esta questão que a autoridade recorrida terá de apresentar versão sua tida por apta a contrariar a arguição.
5 — Com essa resposta, há-de a mesma entidade juntar os documentos comprovativos da referida versão.
6 — É extemporânea e como tal não pode ser atendida não só a apresentação desses documentos com a alegação de recurso jurisdicional, mas a própria descrição aí feita, como questão nova, da versão que devia ter sido referida no momento referido em 4 e não foi.

Recurso n.º 31 301, em que são recorrente o presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia e recorrido Elísio de Sousa Neves. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Cruz Rodrigues.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

O Sr. Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia (CMVNG) recorreu para este Tribunal da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) do Porto, que declarou juridicamente inexistente o acto que lhe era imputado e foi notificado por ofício de 1 de Julho de 1985 ao interessado Elísio de Sousa Neves.

Alegou e concluiu:

«1. O acto impugnado é um acto administrativo definitivo e executório contido no próprio ofício n.º 5630, de 1 de Julho de 1985, que visou comunicá-lo ao destinatário, Elísio de Sousa Neves;

2. O acto foi praticado por um vereador que, nas faltas e impedimentos do presidente da Câmara, exercia as funções de presidente substituto;

3. É assim um acto juridicamente existente;

4. Pelo que a douta sentença, ao declarar tal facto inexistente juridicamente, violou, designadamente, o disposto no n.º 3 do artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 100/84.»

O digno magistrado do Ministério Público (MP) nesta Secção emitiu o parecer seguinte:

«Pelos fundamentos da douta sentença recorrida, somos de parecer que o recurso não merece provimento.

Aliás, notificado do parecer do MP de fls. 29 e segs., a recorrente não respondeu nem apresentou os documentos de fls. 41 e 42 que trazem uma nova versão, mas não foram apreciados, nem essa versão, na douta sentença recorrida, nem podiam sê-lo por não terem sido alegados.

Acresce que o ofício que corporiza a ordem de demolição, parece assinado «pelo» presidente da Câmara e não como acto próprio do presidente da Câmara *substituto* (fl. 7).

Assim, parece que o recurso não merece provimento.»

Colhidos vistos, cumpre decidir.

Com interesse para esse efeito, estão provados os factos seguintes:

a) Em 12 de Janeiro de 1984, o interessado Elísio de Sousa Neves requereu ao presidente da CMVNG a «legalização de um prédio que levou a efeito no terreno que possui e é legítimo proprietário», sito na Rua do Casal de Baixo, Grijó, Gaia;

b) Tal requerimento foi deferido por despacho do ora recorrente, de 17 de Julho de 1984;

c) Por ofício de 30 de Julho de 1984, o recorrido foi notificado desse deferimento, condicionado, além do mais, «a que o muro de vedação seja construído em toda a parte da propriedade com o arruamento, de acordo com os alinhamentos previstos», tendo obtido a respectiva licença de obras;

d) Em 21 de Maio de 1985, os serviços camarários embargaram a «construção dum muro de vedação em betão ciclópico à face da via pública, com 16 m de comprimento por 1,2 m de altura, edificado em desacordo com os alinhamentos» e a «construção de um muro de vedação interior», sendo a construção executada pelo interessado no terreno mencionado na sequência daquela licença;

e) Em 30 de Maio de 1985, o interessado foi notificado da confirmação do embargo;

f) Em 21 de Maio de 1985, o responsável pelos serviços de fiscalização da CMVNG prestou no respectivo processo instrutor a informação seguinte:

«O Sr. Elísio de Sousa Neves procedeu, em 21 de Maio de 1985, sem estar munido de competente autorização municipal, à execução das obras seguintes:

Construção de muros de vedação à face da via pública e interior com as dimensões de 16×1,2 m e 90×1,5 m.

Por esse motivo, foram os mesmos objecto de auto de embargo e participação para organização de processo de contra-ordenação em 21 de Maio de 1985.

Em face do exposto, sou de parecer que se notifique, nos termos da alínea *g*) do n.º 2 do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 100/84, o transgressor a demolir as referidas obras no prazo de 30 dias.»

g) Em 1 de Julho de 1985, foi remetido da CMVNG (Secção de Fiscalização) ao recorrido um ofício, com o seguinte teor útil:

«Em virtude de ter executado obras sem estar munido da necessária licença, ou por inobservância desta e/ou dos regulamentos e posturas municipais, foi elaborado auto de embargo em 21 de Maio de 1985, e feita participação que originou processo de contra-ordenação, cuja tramitação poderá originar a aplicação de coima.

De acordo com o atrás referido, notifico V. Ex.ª, nos termos da alínea *g*) do n.º 2 do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 100/84, para,

no prazo de 30 dias, proceder à demolição da obra executada e referida em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente da Câmara»;

h) A obra referida no ofício é a «construção de muros de vedação à face da via pública com as dimensões de 16×1,2 m e 90×1,5 m», na «Rua do Casal de Baixo, Grijó»;

i) Esse ofício, que não foi precedido de qualquer despacho escrito do presidente da Câmara, designadamente incidente sobre a informação de 21 de Maio de 1985, foi assinado «pelo presidente da Câmara», pelo então vereador Sr. José Heitor Carvalheiros;

j) A fl. 28, o ora recorrente informou o Tribunal de que «o despacho que ordenou a demolição [...] está contido no próprio ofício de 1 de Julho de 1985».

Apontados os elementos de facto, é agora o momento de apurar se procedem os reparos feitos à sentença.

Com a alegação de recurso para este Tribunal, junta o recorrente duas certidões a fls. 41 e 42.

De acordo com a primeira, «[...] da minuta da acta da reunião desta Câmara Municipal, realizada no dia 17 de Janeiro de 1983, consta entre outras a seguinte deliberação:

Designação do vereador substituto do presidente».

O Sr. Presidente deu conhecimento à Câmara da seguinte informação:

«Designação do vereador substituto do presidente, nas suas faltas e impedimentos, nos termos do n.º 3 do artigo 54 da Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro:

No uso da competência que me é atribuída na legislação acima referida, designo para os efeitos contemplados o vereador José Heitor Meireles Carvalheiras». Da última das certidões decorre que:

«[...] nos meses de Julho e Agosto de 1985, o Sr. Vereador desta Câmara Municipal, José Heitor Meireles Carvalheiras, serviu de presidente, dada a ausência deste por motivo de doença.»

Com estes documentos visa o recorrente fazer a prova de que o despacho contido no ofício transcrito na alínea *g*) foi proferido pelo vereador agindo na qualidade de presidente substituto e invoca para a sua apresentação neste momento o disposto no artigo 706.º, n.º 1, parte final, do Código de Processo Civil.

A questão está em saber se, atendendo à fase processual em que foram juntos, podem ainda ser considerados.

Dispõe o preceito referido que as partes podem juntar documentos às alegações, nos casos excepcionais a que se refere o artigo 524.º ou no caso de a junção apenas se tornar necessária em virtude do julgamento proferido na 1.ª instância.

O artigo 524.º determina no n.º 1 que depois do encerramento da discussão só são admitidos, no caso de recurso, os documentos cuja apresentação não tenha sido possível até àquele momento e no n.º 3 acrescenta que os documentos destinados a provar factos posteriores aos articulados, ou cuja apresentação se tenha tornado necessária por virtude de concorrência posterior, podem ser oferecidos em qualquer estado do processo.

Nenhuma destas situações é invocada no caso presente nem qualquer delas aqui se verifica.

Na verdade, quer a sessão a que alude a primeira das certidões quer o período de Julho-Agosto de 1985 referido na segunda decorrem

em data anterior à resposta da autoridade recorrida, isto é, são factos anteriores a essa peça processual e a autoridade recorrida não alega, nem se vê como fundadamente poderia fazê-lo, que só no momento da apresentação pôde obter os documentos.

Segundo a regra do artigo 46.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, deveria, pois, em princípio, remetê-los com a resposta.

Socorre-se, porém, do disposto na segunda parte do n.º 1 do artigo 706.º, que contempla a hipótese de a junção apenas se tornar necessária em virtude do julgamento proferido na 1.ª instância.

O problema está em saber se é essa a situação em apreço.

A questão da inexistência do acto contenciosamente impugnado foi suscitada no parecer final pelo digno magistrado do MP junto do TAC.

Em observância do princípio do contraditório, foi esse parecer notificado à autoridade recorrida, que assim dispôs de oportunidade para se pronunciar e o não fez.

Confrontada com a questão da inexistência do acto, era então o momento de contrapor a versão que só agora surge e, a corroborá-la, apresentar os documentos.

Foi então que se verificou a ocorrência posterior à resposta-arguição da inexistência do acto — susceptível de justificar a produção daquele meio de prova nessa fase do processo, em sintonia com a última parte do n.º 2 do artigo 524.º

Quando alude à segunda parte do n.º 1 do artigo 706.º, pretende, porém, a autoridade recorrida insinuar que só após a decisão da 1.ª instância se tornou necessária a apresentação dos documentos.

E, na verdade, a inexistência jurídica do acto pela qual concluiu a sentença é questão não suscitada na petição do recurso contencioso, o que, numa primeira aproximação, poderia levar a admitir que só o julgamento, nos termos em que foi efectuado, originou a necessidade da prova documental agora produzida.

Mas não é assim.

Como se acentuou já, o problema da inexistência do acto, como questão nova, surge com o parecer do digno magistrado do MP junto do TAC e é no momento em que deste é notificada que a autoridade recorrida dele toma conhecimento. Era, pois, no prazo de que dispunha para responder que se impunha reagir descrevendo a sua versão e fornecendo os meios de prova tidos por aptos a corroborá-la, de modo a que uma e outros pudessem ser apreciados na decisão a proferir naquele Tribunal. Não o tendo feito, essa entidade deixou passar a oportunidade própria e não pode agora socorrer-se do disposto na segunda parte do n.º 1 do artigo 706.º

Mas uma outra razão confirma tal entendimento.

Os documentos constituem um meio de prova. A antecedê-los pressupõem, como tal, a alegação de factos que justifiquem a sua apresentação. Ora, essa alegação tem, em princípio, lugar na petição e na resposta, a menos que se trate de factos supervenientes ou de factos cuja invocação se tenha tornado necessária devido à arguição de vícios em momento posterior ao da primeira daquelas peças processuais. Arguida a inexistência no parecer final do digno magistrado do MP junto do TAC, era na resposta a essa arguição que a versão agora descrita tinha de ser apresentada. A sua alegação no recurso jurisdicional é, pois, extemporânea. A ser de outro modo, transformar-se-ia este meio de impugnação, de mero juízo de censura sobre

a decisão recorrida, em juízo sobre questões novas, no sentido de não sujeitas à apreciação do tribunal *a quo,* o que por completo desvirtuaria a natureza do recurso jurisdicional.

De tudo decorre assim que os documentos referidos não podem ser considerados, como nem mesmo o pode ser a versão constante das alegações.

Assente esta conclusão, há que atender, para julgamento do recurso, tão-só aos factos referidos nas diversas alíneas da selecção respectiva. E, face a estes, é manifesta a carência de fundamento dos reparos feitos à sentença.

O vereador José Heitor Carvalheiras não proferiu decisão alguma a anteceder a comunicação feita pelo ofício de 1 de Julho de 1985, designadamente sobre a informação transcrita na alínea *f*).

Pretende a autoridade recorrida que a decisão se contém no próprio ofício e que aí a proferiu o vereador agindo na qualidade de presidente substituto. Só que, contrariamente ao que se sustenta, o vereador não actuou em nome próprio, isto é, nada decidiu, limitando-se a assinar o ofício em nome do presidente, que também nada decidiu. Deste modo, decisão alguma foi tomada no sentido do que se comunica no ofício e a situação é assim de inexistência material do acto contenciosamente impugnado. Com a comunicação feita criou-se, pois, uma aparência de acto que não é indiferente ao autor do recurso contencioso, na medida em que contém uma pretensa ordem de demolição que em qualquer momento pode ser executada. Tem, por isso, o administrado interesse em ver declarada a inexistência do acto, pelo que bem decidiu o tribunal *a quo* concluindo nesse sentido, com a ressalva apenas de que o caso é de inexistência material e não de simples inexistência jurídica.

A hipótese, em contrário do que vem defendido, não é de suplência, situação em que o suplente designado por lei assume o cargo nos casos de incapacidade ou ausência do titular do órgão e por isso age em nome próprio, quando é certo, como se viu já, que o vereador não actuou como presidente substituto, mas em nome do presidente efectivo e nessa posição se limitou a assinar o ofício.

Improcedem, deste modo, todas as conclusões da alegação.

Pelo exposto, negam provimento ao recurso.

Sem custas.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *José da Cruz Rodrigues* (relator) — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca — Manuel Nunes Ferreira.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Pedido e causa de pedir em contencioso de anulação dos actos.

Doutrina que dimana da decisão:

Em contencioso administrativo de anulação dos actos a consequência anulatória vai referida a cada causa de pedir concreta invocada como fundamento da anulação do acto. Haverá tantos pedidos concretos de anulação quantas as causas de pedir invocadas.

Recurso n.º 31 311, em que são recorrente Elísio Manuel Pereira Gonçalves de Sousa e recorrida a Câmara Municipal de Santo Tirso. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Dimas de Lacerda.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Elísio Manuel Pereira Gonçalves de Sousa, casado, residente no lugar do Ribeiro, freguesia de Rebordões, Santo Tirso, recorre da decisão do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) do Porto, que negou provimento ao recurso contencioso que interpôs da deliberação da Câmara Municipal de Santo Tirso (CMST), de 21 de Novembro de 1989, que lhe indeferiu um pedido de licenciamento para construção da habitação.

As conclusões úteis da sua alegação são as seguintes:

1. O acto administrativo de que o recorrente interpôs recurso contencioso, recurso que foi julgado improcedente, revoga ou altera o de deferimento tácito, praticado em 24 de Dezembro de 1983, pelo qual o recorrente ficou autorizado a construir um prédio nos termos constantes do processo administratrivo onde o acto foi instruído.

2. Esse acto administrativo tinha sido revogado pela forma de indeferimento pela recorrida, por decisão comunicada ao recorrente em 26 de Março de 1984.

3. Esta revogação foi anulada por sentença, transitada em julgado do TAC e notificada ao recorrente em 14 de Julho de 1989.

4. A douta sentença sob recurso, ao entender que aquela outra anulou o acto tácito fez incorrecta interpretação daquela decisão, visto que nesse aresto foi anulado o acto revogatório e não o acto tácito.

5. Como a recorrida não revogou o acto tácito no prazo em que este acto podia ser objecto de recurso contencioso ou até ao momento da interposição desse recurso, os eventuais vícios do acto tácito estão sanados, daí decorrendo para o recorrente o direito sujectivo público de construir nos termos requeridos.

6. A sentença recorrida viola esse direito subjectivo e o artigo 18.º, n.º 2, da Lei Orgânica do STA.

Não houve contra-alegação.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

«Pelos fundamentos da douta sentença recorrida somos de parecer que o recurso não merece provimento. Não deixa porém de impressionar a argumentação do recorrente que poderá ter acolhimento se se entender que a renovação do acto revogatório só é possível se ainda puder ter lugar dentro do prazo do artigo 18.º, n.º 2, da Lei Orgânica do STA.

Com os vistos legais, cumpre decidir.

Os factos provados relevantes são os seguintes:

1. Em 24 de Outubro de 1983, o agravante requereu ao presidente da CMST «a concessão de licença por 365 dias para proceder no lugar do Ribeiro, freguesia de Rebordões, do mesmo concelho, à

obra de construção de um edifício de rés-do-chão e sótão destinado a habitação no seu prédio urbano inscrito na matriz sob o n.º 186».

2. Nos 15 dias posteriores à entrada desse requerimento a agravada não notificou a agravante de qualquer deficiência na instrução dessa pretensão.

3. Em 27 de Fevereiro de 1984, a CMST deliberou «[. . .] Indeferir por inestético, com base no artigo 121.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU) [. . .]» aquele requerimento.

4. Dessa deliberação o agravante interpôs recurso contencioso, o qual, por sentença de 14 de Julho de 1989, transitada em julgado, que se dá por integralmente reproduzida, veio a obter provimento, tendo sido aquela deliberação anulada por vício de forma por falta de fundamentação.

5. Em 15 de Setembro de 1989, foi prestada no respectivo processo instrutor a seguinte informação:

«O indeferimento da pretensão com base no artigo 121.º do RGEU, fundamentou-se nos seguintes pontos:

a) A construção é desenhada segundo um modelo importado não tendo referência na cultura portuguesa;

b) Este modelo é utilizado noutros países cujas condições climatéricas e geográficas o justificam;

c) Considera-se um modelo desadequado ao nosso país, em contradição com as nossas condições climatéricas e o tipo de construção tradicional;

d) Considera-se ainda que a construção iria chocar com a envolvente, entrando em confronto com as construções aí existentes e contribuindo para a descaracterização da identidade das nossas povoações.

6. Em 2 de Novembro de 1989, a CMST deliberou indeferir o pedido de licenciamento do recorrente «com base na informação conjunta de 15 de Setembro de 1989 junta ao processo».

Com base na matéria de facto exposta decidiu o M.mo Juiz negar provimento ao recurso contencioso sendo a linha argumentativa da sentença, esquematicamente, a seguinte: o acto impugnado foi praticado para execução da sentença que anulou o acto precedente que revogara o deferimento tácito. Assim, pois, «o acto recorrido, embora praticado em 2 de Novembro de 1989, vai substituir o acto judicialmente anulado, ou seja, vai ocupar o espaço [. . .], o lugar e o momento que o acto anulado ocupara [. . .] Por isso, a data da prática do acto de execução é, para efeito da tempestividade da revogação irrelevante, pois tal tempestividade só se podia aferir pela data do acto primitivo que o ora impugnado substituiu. E, como o acto anulado era [. . .] tempestivo, é patente a improcedência do vício de violação de lei arguido pelo recorrente».

O agravante, como vimos, ataca a sentença referindo-lhe o erro de se ter equivodado na identificação do acto que a sentença de 14 de Julho de 1989 anulara que, segundo o seu ponto de vista, teria sido o acto revogatório do acto de deferimento tácito e não este, como o considera a sentença recorrida, segundo diz.

Insiste, assim, que a data a ter em conta para efeitos de se saber se houve violação do artigo 18.º, n.º 2, da Lei Orgânica do STA — Decreto-Lei n.º 40 768, de 8 de Setembro de 1956 — é a data do acto recorrido e não a do acto revogatório anulado, por isso que, dado o tempo decorrido, o acto impugnado viola a citada disposição legal e do mesmo modo a sentença que fez dele errada aplicação.

Mas o agravante não tem razão.

Em primeiro lugar não é exacto, como da sua leitura decorre, que a sentença recorrida tenha feito errada interpretação da sentença transitada em 14 de Julho de 1989, confundindo o seu objecto.

Depois, é correcto o dispositivo da sentença recorrida quando julga improcedente o invocado vício de violação do artigo 18.º, n.º 2, da Lei Orgânica do STA.

Na verdade, tal como agora o faz em relação à sentença, o agravante apenas imputou ao acto impugnado essa ilegalidade: *id est,* a de, o acto revogatório do acto de deferimento tácito, ter sido proferido cerca de seis anos depois daquele se ter instalado na ordem jurídica e portanto, na sua tese, com evidente violação da citada disposição.

Como está provado em matéria de facto — v. n.º 4 da respectiva exposição —, a sentença, que anulou o acto revogatório, decidiu duas questões que ganharam força de caso julgado porque nenhuma delas foi oportunamente impugnada.

Com efeito, o agravante atacou o acto revogatório com fundamento em violação de lei — violação do artigo 83.º, n.º 2, do Código Administrativo, dos artigos 22.º, 23.º, 266.º, 68.º, 271.º, 205.º, e 206.º da Constituição da República Portuguesa, dos artigos 12.º, n.º 1, alínea *b*), e 13.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 13 de Abril e, por falta de fundamentação, artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

A sentença do TAC, transitada em 14 de Julho de 1989, julgou improcedente o fundamento de violação do artigo 83.º, n.º 2, do Código Administrativo, não tomou conhecimento das restantes violações de lei arguidas e, conhecendo do vício de falta de fundamentação, julgou-o procedente e anulou o acto revogatório.

Como se disse, esta sentença transitou. Por isso ganhou força de caso julgado material a decisão de que o acto revogatório não violara o citado artigo 83.º, n.º 2, do Código Administrativo.

Entende-se, efectivamente, que em contencioso administrativo a consequência anulatória vai referida a cada causa de pedir concreta invocada como fundamento da anulação do acto. Haverá tantos pedidos concretos de anulação quantas as concretas causas de pedir invocadas. Assim, a sentença que apreciou diversas causas de pedir de anulação de um acto julga diversos pedidos de anulação desse mesmo acto. Se a descrição sobre uma determinada causa de pedir não for oportunamente impugnada ganha força de caso julgado material e, como é próprio desta figura jurídica — cf. artigo 67.º, n.º 1, do Código Civil —, tal decisão fica tendo «[. . .] força obrigatória dentro do processo e fora dele [. . .]». A relação material controvertida, no nosso caso a existência ou não daquele concreto vício apreciado torna-se indiscutível, ao menos entre as partes.

Ora, o acto revogatório foi anulado pela sentença transitada exclusivamente porque se deu como provado o vício de falta de fundamentação alegado e o objecto do recurso contencioso de anulação que a sentença agora recorrida dirimiu é o acto que, como se decidiu na sentença recorrida, deu execução à sentença anulatória do acto de revogação que, como ficou dito, não podia incluir no seu objecto senão a questão da falta de fundamentação.

Quer dizer, era absolutamente impertinente, no seu âmbito, discutir o que era legalmente indiscutível, por já estar judicialmente definido, ao menos, entre as partes, com força e autoridade de caso julgado, ou seja, a inexistência de violação pelo acto revogatório do indeferimento tácito do artigo 18.º, n.º 2, da Lei Orgânica do STA — De-

creto-Lei n.º 40 768, de 8 de Setembro de 1956 — ou do artigo 77.º, alínea *b*), da Lei das Autarquias Locais — Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março.

Ora, como já acima vimos o agravante atacou a sentença recorrida apenas com fundamento na violação, por erro de aplicação, do artigo 18.º, n.º 2, da Lei Orgânica do STA, o que, obviamente, se não podia ter verificado.

Torna-se, assim, de todo irrelevante, ficando por isso prejudicada, a discussão que o agravante trás ao pretório sobre se a sentença anulatória do acto revogatório repristinou, *ipso jure,* o acto de deferimento tácito que desapareceu da ordem jurídica por força do acto de revogação. Tal discussão só teria legitimação se pudesse discutir-se no âmbito deste recurso jurisdicional a violação do artigo 18.º, n.º 2, da Lei Orgânica do STA — Decreto-Lei n.º 40 768, de 8 de Setembro de 1956 —, o que, como se viu, não é possível.

Por tudo o exposto, considerando prejudicado o conhecimento de quaisquer outras questões, julgam improcedentes as conclusões da alegação do recorrente e negam provimento ao recurso.

Custas pelo agravante, com taxa de justiça de 20 000$ e procuradoria de 10 000$.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *Dimas de Lacerda* (relator) — *Artur Maurício — Costa Alves.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Pensão de preço de sangue. Perda de pensão. Caixa Geral de Depósitos. Recurso hierárquico necessário.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A resolução tomada pela Direcção dos Serviços de Previdência, ao abrigo de delegação de poderes conferida por dois administradores da Caixa Geral de Depósitos que envolva a perda — ainda que temporária — de pensão de preço de sangue, está sujeita a recurso hierárquico necessário para o conselho de administração daquela instituição.

2 — É deste tipo a resolução que ordena a suspensão do pagamento de pensão de preço de sangue até que nela se esgote o montante da indemnização paga a beneficiária pelos danos resultantes da morte de seu marido, ocorrida em acidente de serviço, e que determinou a concessão da referida pensão.

Recurso n.º 31 427, em que são recorrente Maria Manuela Rodrigues Silva Martins Coutinho e recorrida a Direcção dos Serviços de Previdência da Caixa Nacional de Previdência da Caixa Geral de Depósitos. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Artur Maurício.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Maria Manuela Rodrigues Silva Martins Coutinho, com os sinais dos autos, recorre da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, que rejeitou por irrecorribilidade do acto impugnado — deliberação da Direcção dos Serviços de Previdência (DSP) da Caixa Geral de Depósitos (CGD), de 12 de Março de 1991, adiante melhor identificada — o recurso contencioso por ela interposto, pedindo a sua revogação.

Nas suas alegações, conclui:

1. Não é aplicável ao caso vertente o artigo 108.º-A do Decreto-Lei n.º 214/83, de 25 de Maio.

2. Com efeito, a deliberação tomada por dois administradores, no uso de delegação de competências, constitui um acto definitivo e executório.

3. Pelo que o recurso interposto se enquadra na letra e no espírito do artigo 103.º do mesmo diploma legal.

4. Consideram os recorrentes que o recurso hierárquico necessário previsto no artigo 108.º-A apenas respeita às deliberações previstas nos n.os 3 e segs., do artigo 108.º daquele decreto-lei, mas não às constantes dos n.os 1 e 2, que se consideram decisões do próprio órgão, ainda que por delegação.

5. É este o entendimento perfilhado pelo próprio legislador de processo administrativo, quando consagra a regra de recurso contencioso nos casos de delegação de competências previstas no artigo 51.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril.

6. Por outro lado, ainda que tal raciocínio não colhesse, o que só se admite por hipótese, a deliberação não cabe na interpretação restritiva, mas literal e racional do artigo 108.º-A do Decreto-Lei n.º 214/83.

7. O que se deliberou foi suspender a pensão, não foi diminuí-la.

8. Mas ainda que continuasse a improceder esta argumentação, sempre o artigo 108.º-A em causa seria inconstitucional por fazer depender de um preceito processual gracioso um direito fundamental.

9. É que sendo a pensão de sangue um direito fundamental [artigo 63.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa (CRP)], não pode ele ser restringido por força de uma norma — o artigo 108.º-A — que de facto diminui ou elimina aquele direito fundamental (artigos 17.º e 18.º da CRP).

Em contra-alegações a entidade recorrida pugna pela confirmação do julgado.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público emite parecer no sentido de se negar provimento ao recurso.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

Colhe-se dos autos que, por decisão de 12 de Março de 1991, da DSP, no uso de delegação de poderes conferida pela administração da CGD, publicada no *Diário da República,* 2.ª série, de 8 de Março de 1990, foi determinada a suspensão do abono de pensão de preço de sangue que vinha sendo paga à recorrente, por morte do seu marido, até que nela se esgotasse a indemnização que lhe fora paga pela Fidelidade, Grupo Segurador, S. A., no montante de 10 400 000$, destinada a reparar danos patrimoniais futuros.

Foi esta decisão que a recorrente impugnou contenciosamente no TAC de Lisboa, recurso que foi rejeitado por irrecorribilidade de tal acto, com fundamento em que dele cabia recurso gracioso necessário para o conselho de administração da CGD.

A impugnação da recorrente assenta em quatro ordens de razões, a saber:

a) As deliberações tomadas por dois administradores da Caixa são resoluções definitivas, directamente recorríveis;

b) O artigo 108.º-A do Decreto-Lei n.º 498/72, aditado pelo Decreto-Lei n.º 214/83, é apenas aplicável nos casos previstos nos n.ºs 3 e segs. do artigo 108.º (actos praticados por delegação dos dois administradores);

c) A decisão contenciosamente impugnada não se traduz em perda de pensão;

d) A interpretação dada ao citado artigo 108.º-A é inconstitucional por diminuir ou eliminar um direito fundamental, fazendo-o depender de um preceito processual gracioso.

Nenhuma destas razões procede, como se passa a demonstrar.

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 140/87, de 20 de Março, passou a caber ao Montepio dos Servidores do Estado (MSE) «a competência que em matéria de pensões de preço de sangue e outras da responsabilidade do Ministério das Finanças (pertencia) à Direcção-Geral da Contabilidade Pública» (artigo 1.º do citado decreto-lei).

Criado pelo artigo 1.º do Regulamento aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24 046, de 21 de Junho de 1934 e incorporado «na Caixa Geral de Previdência (CGP) como instituição autónoma especial [. . .] com o fim de assegurar o pagamento de pensões às famílias dos seus contribuintes após o falecimento destes» (artigo 5.º do mesmo diploma), o MSE é um instituto público na modalidade de fundo público, que não tem órgãos superiores de gestão próprios; desde a sua criação o exercício desta função compete ao conselho de administração da CGD (artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 24 046), regime que se manteve nos termos do disposto na Lei Orgânica da Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência (LOCGD), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 48 953, de 5 de Maio de 1969, a qual, no seu artigo 4.º, estabeleceu que «anexas à Caixa e sob a sua administração são mantidas a Caixa Geral de Aposentações (CGA) e o MSE, instituições dotadas de personalidade jurídica, autonomia financeira e património próprio, sob a designação genérica de CGP, as quais continuam a regular-se pela legislação vigente».

Nos termos do artigo 22.º da LOCGD compete ao conselho de administração praticar todos os actos necessários à gestão e direcção superior do estabelecimento e, em especial, delegar a sua competência em um ou mais dos seus membros ou em determinados funcionários e autorizar outras delegações ou subdelegações de poderes, estabelecendo em cada caso os limites e condições do exercício da delegação.

É neste contexto legal que surge o Decreto-Lei n.º 214/83, que alterou e revogou alguns preceitos (aditando outros) do Estatuto da Aposentação (EA), do Estatuto das Pensões de Sobrevivência (EPS) e do Decreto-Lei n.º 24 046.

O artigo 103.º do EA passou a estabelecer que «de quaisquer resoluções definitivas e executórias da administração da Caixa, ou tomadas por delegação sua, haverá recurso contencioso nos termos gerais».

A administração da Caixa é, em princípio, representada por dois administradores (artigo 108.º, n.º 1, do EA), que podem delegar os respectivos poderes nos directores, directores-adjuntos ou subdirectores (n.º 3), exigindo-se, porém, a intervenção do conselho de administração nos casos enumerados nas alíneas *a*), *b*) e *c*) do n.º 2 daquele preceito.

Por seu turno, o novo artigo 108.º-A do EA impôs, no seu n.º 1, o recurso hierárquico necessário para o conselho de administração das resoluções que:

«*a*) Resolvam sobre a diminuição ou perda de pensão;

b) Resolvam sobre a negação ou extinção da qualidade de subscritor;

[. . .].»

No que concerne aos EPS, a nova redacção dada aos artigos 51.º e 54.º correspondem integralmente à que foi introduzida nos citados artigos 108.º e 103.º do EA.

O artigo 54.º-A, aditado ao EPS, estabeleceu, também em consonância com o disposto no artigo 108.º-A do EA, que «haverá recurso hierárquico necessário para o conselho de administração das resoluções que:

a) Resolvam sobre a diminuição ou perda da pensão;

b) Resolvam sobre a negação ou extinção da qualidade de contribuinte.»

Importa, ainda, salientar que o artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 24 046, passou a ter a seguinte redacção:

«Às resoluções da administração da Caixa aplicar-se-ão os artigos 102.º a 110.º do EA, incluindo-se no elenco do artigo 108.º-A (recurso hierárquico necessário) a resolução sobre denegação ou extinção da pensão.»

Deste quadro legal — e agora apenas no que concerne ao MSE — resulta, em síntese, o seguinte:

Constituem, em princípio, resoluções definitivas, directamente recorríveis, as tomadas por dois administradores ou por sua delegação, por directores, directores-adjuntos, ou subdirectores.

Nos casos previstos no artigo 51.º, n.º 2, do EPS, só são recorríveis as deliberações do conselho de administração.

Não constituem resoluções definitivas e executórias da Caixa as que forem tomadas por dois administradores ou por sua delegação e decidam sobre a matéria prevista nas alíneas *a*) e *b*) do artigo 54.º-A, pois delas cabe recurso hierárquico necessário para o conselho de administração.

É de todo incompreensível a argumentação da recorrente no sentido de que a tese defendida na sentença recorrida (que se entende correcta) implica que haja sempre recurso hierárquico necessário das resoluções previstas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 108.º do EA.

Na verdade, o n.º 1 citado apenas estabelece que as resoluções da Caixa são tomadas por dois administradores, mas não basta para nos elucidar quando essas resoluções são definitivas e executórias, pois só delas haverá recurso contencioso, nos termos do artigo 103.º

É certo que, representando os dois administradores a administração da Caixa, serão em princípio verticalmente definitivas essas resoluções, como também as que forem tomadas, por delegação daqueles dois administradores, pelas entidades referidas no artigo 108.º, n.º 3, do EA ou do artigo 53.º, n.º 3, do EPS.

Mas não pode esquecer-se que o órgão de gestão máximo da Caixa é o *conselho de administração* e só por razões de desconcentração

se atribui, em princípio — repete-se —, a *dois administradores* a competência para obrigar a Caixa.

Por isso que, sem embargo desta regra, o legislador tenha reservado para o conselho de administração a competência para decidir nas matérias indicadas no n.º 2.

Por outro lado, considerando a gravidade para os interessados das decisões previstas no artigo 54.º-A do EPS e sem que se ponha em causa a competência dispositiva dos dois administradores (o que não significa imperativamente a definitividade vertical das suas resoluções), impôs-se, ainda, que de tais decisões coubesse recurso hierárquico necessário para o conselho de administração.

E é evidente que se não põe a questão da recorribilidade graciosa para o conselho de administração das resoluções previstas no artigo 108.º, n.º 2, do EA (ou no artigo 51.º, n.º 2, do EPS), pois elas já são proferidas por aquele órgão.

Acresce que a argumentação da recorrente só não será absurda se se admitir que ela assenta num equívoco: o de a decisão contenciosamente impugnada ter sido proferida por dois administradores da Caixa.

Na verdade, alegando que o recurso hierárquico só é aplicável nos casos previstos no artigo 108.º, n.º 3, do EA (ou no artigo 51.º, n.º 3, do EPS) — o que aliás não é correcto — a recorrente está a alegar contra os seus próprios interesses, na medida em que a decisão recorrida foi precisamente proferida, nos termos daqueles preceitos, por delegação de dois administradores da Caixa, como bem se revela pelo despacho de delegação expressamente invocado em tal decisão.

O argumento que a recorrente pretende extrair do disposto no artigo 51.º, n.º 1, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) não merece, de igual modo, acolhimento.

Com efeito, a citada disposição é apenas uma regra sobre a competência dos tribunais administrativos de círculo e dela o que se pode inferir, quanto à definitividade dos actos administrativos, é apenas que há actos administrativos praticados por delegação de poderes que são directamente recorríveis e nada mais.

Mas se a recorrente pretende extrair qualquer conclusão do disposto no n.º 2 do citado artigo 51.º do ETAF, esquece que o acto contenciosamente praticado não foi proferido, como se em viu, pelo órgão de gestão da Caixa (conselho de administração).

Contesta, ainda, a recorrente que se trate, no caso, de uma resolução sobre perda de pensão.

Mas sem qualquer razão.

Na verdade, a decisão contenciosamente recorrida fez cessar o pagamento da pensão de preço de sangue atribuída por resolução definitiva à recorrente, por falecimento do seu marido, em acidente de serviço.

Fundou-se essa decisão no facto de a recorrente ter sido ressarcida de danos patrimoniais futuros por uma seguradora e de não ser cumulável a indemnização paga com a pensão de preço de sangue, a que se atribuiu idêntica natureza ressarcitória.

Determinou-se, assim, a cessação do pagamento da pensão pelo tempo necessário a que se perfizesse o montante da indemnização recebido pela recorrente.

Trata-se, pois, e independentemente da razão que a determinou, de uma perda temporária da pensão que — diga-se de passagem — irá manter-se por largos anos.

Ora, da conjugação das alíneas *a*) e *b*) do artigo 54.º-A do EPS resulta claramente que, para haver recurso hierárquico necessário, se não exige que a perda da pensão seja definitiva (caso em que se extinguiria a qualidade de pensionista).

Por outro lado, considerando e já aludida motivação da exigência de recurso hierárquico — o especial gravame que as resoluções previstas infligem aos interessados — mal se compreenderia que a mera diminuição de uma pensão bastasse para sujeitar a decisão a um tal meio de impugnação e se subtraísse à reponderação do conselho de administração de uma perda total, ainda que temporária, dessa mesma pensão.

Entende, por último, a recorrente que a exigência de recurso hierárquico seria inconstitucional por «diminuição» ou «eliminar» um direito fundamental.

É manifesta a improcedência de uma tal alegação.

A exigência de recurso hierárquico necessário não toca nem de longe, nem de perto, com o direito à pensão de preço de sangue.

Ela constitui até um meio suplementar de tutela ou salvaguarda do direito, no ponto em que assim é facultado a quem dele se arroga submeter à consideração de uma outra instância (o órgão de gestão máximo) a decisão lesiva, que só se tornará definitiva com a resolução dessa instância.

O que, porventura, poderia dizer-se era que deste modo se atrasa o acesso ao tribunal (o que de qualquer forma é bem diferente da diminuição ou eliminação do direito à pensão).

Certo é, porém, que a interposição do recurso hierárquico, porque necessário, acaba até por prevenir, temporariamente, a lesão, pelo efeito suspensivo daquele meio de impugnação.

De todo o modo, nem é este o aspecto — repete-se — que a recorrente versa na sua alegação de inconstitucionalidade — esta reporta-se ao próprio direito à pensão que em nada é afectado (nem a recorrente diz por que o seria) com a necessidade de um recurso gracioso.

Pelo exposto e em conclusão acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, com taxa de justiça de 10 000$ e procuradoria de 5000$.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *Artur Maurício (relator) — João Vaz Rebordão — Rui Manuel Pinheiro Moreira.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Recurso n.º 31 484, em que são recorrente José António de Castro Mena Reis e recorrido o presidente da Câmara Municipal de Lisboa. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gouveia e Melo.

Acordam na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

José António de Castro Mena Reis, melhor identificado nos autos, recorreu para esta Secção da sentença de fls. 25 e 26, do M.mo Juiz

do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, que lhe indeferiu o pedido de intimação que ao mesmo dirigira, baseado no n.º 2 do artigo 82.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho — LPTA), e em que fora requerido o presidente da Câmara Municipal de Lisboa (CML), destinado a obter certidão dos licenciamentos de obras n.ºs 1474/OB/80 e 2076/OB/82, daquela Câmara, em que o ora recorrente figurava como técnico responsável, formulando, a final das suas alegações, as conclusões seguintes:

«*A*) A recorrida denegou ao requerente certidão de duplicados de licenças, não confidenciais, respeitantes aos processos camarários n.ºs 1474/OB/80 e 2076/OB/82, emitidas com o nome do recorrente e embora o mesmo tivesse apresentado, previamente, termo de responsabilidade técnica da obra a que elas se referem e, ainda, quanto às alterações do previsto no n.º 1474/OB/80, processo n.º 2076/OB/82, foi este iniciado com requerimento que juntou, também subscrito pelo agravante;

B) Tendo em conta a resposta do recorrido, de 17 de Setembro de 1992, a qual tem na sua posse os processos indicados além de ser a autoridade que concede as licenças de obras, será de proceder à diligência quanto ao apuramento da matéria de facto, no âmbito dos artigos 708.º do Código de Processo Civil (CPC) e 21.º, n.º 1, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), se a mesma recorrida a não confirmar nas suas alegações, a qual está indicada nos anteriores '6.8 [. . .]' e '6 [. . .] 11 [. . .]';

C) Com o devido respeito, a decisão de 21 de Setembro de 1992 violou o disposto nos artigos 81.º e 82.º da LPTA ou 61.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA), mesmo se aplicável o âmbito do artigo 268.º, n.ºs 1 e 6, da Constituição da República Portuguesa (CRP), quanto ao recorrente não ter 'interesse legítimo na informação' e, neste contexto, a norma contém interpretação (artigos 30.º da DUDH e 80.º, n.º 3, da Lei n.º 28, de 15 de Novembro de 1982) da lei que é inconstitucional (artigos 19.º e 23.º da DUDH);

D) Dá aqui por reproduzido tudo o que suscitou na petição inicial, quanto à eventual necessidade prevista (suscitar previamente) no artigo 280.º da CRP, incluindo que todas as inconstitucionalidades são ilegalidades, mas se assim não for será aplicável o '29 [. . .]' do processo instrutor;

E) Nos mesmos termos, suscita, quanto a prazos, que os artigo 145.º e 144.º do CPC têm força jurídica, pelo que não poderão ser recusados;

F) A certidão deverá ser emitida pela autoridade recorrida e fornecida ao recorrente;

G) O digno magistrado do Ministério Público (MP) considerou que o pedido deve ser deferido.»

Nas suas contra-alegações, a autoridade requerida pugna pelo improvimento do presente recurso jurisdicional, trazendo à colação a jurisprudência deste Supremo Tribunal em matéria idêntica e onde se discutiam hipóteses idênticas ou paralelas, quer quanto ao requerente, quer quanto ao requerido, quer quanto ao conteúdo das providências solicitadas, juntando cópia de dois arestos deste Supremo Tribunal e de um do Tribunal Constitucional.

Nesta 1.ª Secção, o Ex.mo Magistrado do MP emitiu o seu parecer de fl. 64, sustentando aí que a sentença ora recorrida se insere na orientação jurisprudêncial dominante, a qual impõe ao requerente da intimação a demonstração do interesse relativamente ao processo ou documento de que se pretende certidão, motivo por que, ainda no seu entendimento, o presente recurso não deveria merecer provimento.

Colhidos os vistos, cumpre decidir, atenta a seguinte matéria de facto.

Por seu requerimento, entrado na CML em 16 de Julho de 1992, e dirigido ao seu presidente, o ora requerente, alegando a sua qualidade de técnico responsável dos projectos a que se referiam os processos de obras n.ºs 1474/OB/80 e 2076/OB/82, daquele município, veio solicitar, «para todos os efeitos legais previstos no artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho», certidão do licenciamento daquelas obras passado em favor da Sociedade Imobiliária Fundador.

Semelhante pretensão não obteve qualquer despacho do autoridade requerida.

Em 17 de Agosto de 1982, o ora recorrente, introduziu em juízo, no tribunal *a quo,* a petição de fls. 1 e segs. onde requeria a intimação do presidente da CML a passar a aludida certidão, alegando, em suma, ser técnico responsável nos mencionados procedimentos de obras daquele município, e que o artigo 82.º da LPTA, para documentos não confidenciais — como seriam os do caso —, não exigia do requerente a demonstração do nexo entre a sua pretensão de obter a certidão e o fim através dela visado, nem a prioridade da consulta do processo em relação à passagem de certidão, nem tão pouco a necessidade quanto à demonstração da indispensabilidade da mesma.

A sentença ora impugnada recomeçou por enquadrar a pretensão dirigida oportunamente pelo recorrente ao presidente da CML (de obter deste a já referida certidão), no âmbito do n.º 1 do artigo 64.º do CPA, disposição essa segundo a qual quaisquer pessoas que *provem* ter *interesse legítimo* no conhecimento de elementos constantes de processo administrativo que corra ou tenha corrido seus termos junto de qualquer órgão da Administração, têm o direito de obter as correspondentes certidões (artigos 62.º e 63.º daquele Código).

E pondera logo de seguida a sentença impugnada:

Se o então requerente apenas alegou junto da autoridade administrativa ser *técnico responsável* nos projectos apresentados no licenciamento de obras que identificou, não concretizando porém qual o seu interesse na obtenção da certidão pretendida, isso significa que o mesmo não fez a prova do seu *interesse legítimo* para o efeito e que o n.º 1 do artigo 64.º do CPA exige como um dos requisitos do direito, nele consignado, entre outros, de obter certidões dos processos administrativos.

E daí que a mesma sentença, por falta do mencionado requisito, tivesse indeferido, como já se disse, a pretendida intimação do presidente da CML para passar a referida certidão.

Como se vê do acabado de expor, a sentença ora impugnada partiu do pressuposto, que aceitou, de o *mérito* do pedido de *intimação judicial* formulado ao tribunal dever ser analisado no quadro do CPA e, dentro deste, no do seu artigo 64.º, n.º 1.

Ou seja: a sentença entendeu o requisito da legitimidade para obter certidões previsto naquele artigo 64.º n.º 1, como um pressuposto do *meio processual acessório* contemplado no artigo 82.º, n.º 2, da LPTA.

Semelhante tese é porém discutível e isto porque, diferentemente, se poderá defender que, mesmo após a entrada em vigor do CPA,

o meio processual acessório de intimação para consulta de documentos ou passagem de certidões previsto nos artigos 82.º e segs. da LPTA manteve intacto todo o regime e entre ele a norma do n.º 1 desta disposição legal.

Como quer que seja, porém, a verdade é que, no caso *sub judice,* não será preciso tomar partido em semelhante questão.

É que tanto numa como noutra das duas soluções a sorte do pedido judicial de intimação sempre estaria votada ao improvimento, tal como vem decidido.

Na verdade, se chamarmos à colação a norma do artigo 64.º, n.º 1, do CPA, por o ora recorrente não ser um interessado directo no processo de licenciamento de obra, atenta a sua simples qualidade de técnico responsável no mesmo, aquele prescrito exige do interessado, no caso da certidão, a *prova do interesse legítimo* no conhecimento do elemento pretendido, prova essa que o ora recorrente minimamente não fez, já que apenas alegou genericamente a sua qualidade de técnico responsável no processo respectivo, o que não chega.

Se, diferente de semelhante enquadramento, analisarmos o mérito do pedido apenas à base do artigo 82.º da LPTA e, nomeadamente, do seu n.º 1, a solução será idêntica, já que, segundo o entendimento que deste preceito tem feito este Supremo Tribunal e que no caso se perfilha — cf. Acórdão de 5 de Julho de 1990, recurso n.º 28 392, junto por fotocópia a fls. 42 e segs. dos autos —, também ali o interessado na certidão (ou na consulta do processo) terá de alegar quanto à *necessidade* do meio a utilizar (no caso a certidão), referindo o seu interesse *concreto* e *actual* na obtenção dos elementos pretendidos face ao uso dos meios (administrativos ou contenciosos) de que intenta lançar mão.

Só que, também nesta perspectiva, nada alegou o recorrente em sede própria, pois que não articulou minimamente em que termos a obtenção da pretendida certidão se tornava necessária com vista ao uso dos meios administrativos ou contenciosos de impugnação.

E é tanto quanto basta para se concluir, como se conclui, que ao negar a requerida intimação do presidente da CML a passar a aludida certidão, a sentença impugnada não violou, contrariamente ao defendido pelo recorrente, as normas do artigos 82.º da LPTA e 61.º a 64.º do CPA, pelo que não merece a mesma qualquer censura.

Termos em que se nega provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com taxa de justiça de 15 000$ e procuradoria de 10 000$.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *António Fernando Samagaio* — *João Vaz Rebordão.* — Estive presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Dever de pronúncia sobre várias questões. Nulidades.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A procedência de uma questão que determina o destino do processo torna inútil o conhecimento das outras questões postas.

2 — Estando levantadas as questões de ilegitimidade e de litispendência o tribunal conhece prioritariamente da excepção da ilegitimidade porque se trata de um elemento essencial da relação processual que há que ter por assente antes de apreciar outras questões.

Recurso n.º 31 501, em que são recorrente a Junta de Freguesia de Riba de Ave e recorrida a Associação de Municípios do Vale do Ave. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

A Junta de Freguesia de Riba de Ave, recorrente neste processo, reclama do Acórdão de 29 de Dezembro de 1992, alegando que este Tribunal não se pronunciou sobre a procedência ou improcedência da excepção da litispendência, deixou de conhecer de uma questão que devia apreciar, cometendo a nulidade prevista na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil (CPC).

Foi ouvida a parte contrária, que respondeu que inexiste a alegada nulidade.

O Sr. Procurador-Geral-Adjunto apôs o seu visto.

Vem o processo a julgamento da reclamação.

Cumpre decidir:

O Tribunal Administrativo de Círculo do Porto considerou procedentes as excepções de ilegitimidade passiva e de litispendência e absolveu a requerida da instância.

No recurso, este Tribunal apreciou e julgou procedente a excepção de ilegitimidade e considerou que a solução dada a esta questão tornava inútil apreciar a excepção de litispendência, mantendo a absolvição da requerida da instância.

Com efeito, é princípio geral que a procedência de uma questão que determina o destino do processo — anulação do acto, absolvição da instância — torna inútil o conhecimento das outras questões postas.

É uma afloração deste princípio o disposto no artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 267/87, de 16 de Julho — Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) — pois seria inútil estabelecer uma ordem de conhecimento dos vícios se se tiver de conhecer de todos e não se entendesse que, com a procedência de um deles, fica prejudicada a apreciação dos restantes porque o julgamento a seu respeito não alteraria o destino do processo.

O que se pretende é obter uma decisão: v. g. anulação do acto, absolvição de instância.

Quando pela procedência de uma questão se chega a um resultado do processo, é inútil apreciar as outras questões.

Se houver renovação da instância de acordo com os pressupostos legais e não se verificar a excepção que foi julgada procedente, conhecer-se-á naturalmente da excepção não apreciada.

O Tribunal conheceu prioritariamente da excepção de ilegitimidade porque se trata de um elemento essencial da relação processual, que há que ter por assente antes de apreciar outras questões.

Por isso mesmo vem referida na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 494.º do CPC e a litispendência na alínea *h*) do mesmo n.º 1.

Deste modo, o Tribunal não tinha que apreciar a questão de litispendência, que foi prejudicada pela solução dada à questão de ilegitimidade.

Não se verifica, pois, a nulidade prevista no artigo 716.º, n.os 1 e 2, em referência ao artigo 668.º, n.º 1, alínea *d*), do CPC, aplicável nos termos do artigo 1.º da LPTA.

Pelo exposto, indeferem a reclamação.

Não são devidas custas.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira — Manuel Nunes Ferreira.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 9 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Suspensão da eficácia de actos administrativos. Prejuízo de difícil reparação. Grave lesão do interesse público.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — No incidente da suspensão de eficácia dos actos administrativos não pode concluir-se pela existência de fortes indícios *da ilegalidade da interposição do recurso quando a questão da incompetência do tribunal em razão da matéria, suscitada no tribunal administrativo de círculo, se mostra controvertida, dependendo a sua decisão da interpretação de legislação variada e da opção por posições doutrinárias questionáveis, a reclamarem ponderada reflexão no lugar próprio, isto é, no recurso contencioso.*

2 — A eventualidade de levantamento durante seis meses, de quantias depositadas à ordem da requerente, e equivalentes ao seu vencimento mensal, poderá atenuar ou minimizar os prejuízos decorrentes do acto impugnado no recurso contencioso, dado o seu carácter temporário, mas não afastará a probabilidade de prejuízo de difícil reparação quando as quantias depositadas se esgotarem.

3 — Não determina grave lesão do interesse público o mal-estar interno eventualmente resultante da reocupação do lugar da requerente, facto que, só por si, não pode avaliar-se como susceptível de comprometer gravemente o bom funcionamento dos serviços em termos de pôr em perigo um interesse público correspondente.

Recurso n.º 31 576, em que são recorrentes a Junta de Freguesia de Santos-o-Velho e Ana Maria da Fonseca Ferreira e recorridos os mesmos. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Lopes Rocha.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Ana Maria da Fonseca Ferreira, com os sinais dos autos, requereu a suspensão da eficácia e interpôs recurso contencioso da deliberação da Junta de Freguesia de Santos-o-Velho (JFSV), de 11 de Agosto de 1992, alegando, para o efeito:

«*a*) Que começou a trabalhar para a requerida em 1 de Março de 1988, através do programa ATD (Apoio a Trabalhadores Desempregados), que durou até 31 de Dezembro do mesmo ano, inclusive;

b) Em 1989, e sem interrupção, continuou a trabalhar para a requerida, sem contrato escrito, após o que continuou, desde 1 de Fevereiro de 1989, já vinculada através de contrato de trabalho a prazo, por seis meses, automaticamente renovado por iguais períodos de tempo até ao limite máximo de três anos;

c) Exercendo funções diversas, sempre a tempo inteiro e subordinadamente;

d) Auferindo remuneração mensal ilíquida de 65 000$ (acrescida de subsídio de refeição a 450$ por dia útil de trabalho) do índice 150 do sistema remuneratório em vigor para a Administração Pública (Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro e Portaria n.º 77-A/92, de 5 de Fevereiro);

e) Tendo-lhe sido paga, em 12 de Agosto de 1992, a verba ilíquida de 23 914$ relativa aos dias 1 a 11 desse mês, inclusive;

f) Pois em 12 de Agosto de 1992, data da notificação da deliberação cuja suspensão requer, foi afastada do serviço;

g) Tendo solicitado ao Tribunal do Trabalho de Lisboa (TTL), a suspensão do despedimento, além de interpor, no prazo legal, a acção respectiva;

h) Afastada do serviço e sem a remuneração de que foi privada, sobrevive com graves dificuldades económicas, sem possibilidade de fazer face às despesas essenciais com alimentação, vestuário e calçado e outras, nenhum eventual ressarcimento dessa perda remuneratória reparará os prejuízos sofridos;

i) Ao que acresce a enorme dificuldade em obter trabalho e o não recebimento de subsídio de desemprego;

j) Vindo a trabalhar desde 1 de Agosto de 1989, ou seja, com mais de 3,5 anos em 11 de Agosto de 1992, vinculada pelo contrato já citado e desempenhando regularmente as funções cometidas, com subordinação à hierarquia e disciplina, sem que o interesse público sofresse alguma lesão, a normalidade, o regular funcionamento dos serviços da autarquia nunca foram em nada afectados com alguma conduta sua, e também em nada o serão em resultado do deferimento do pedido de suspensão, entendimento que será até o da requerida;

l) E inexistindo algum indício da ilegalidade da interposição do recurso — tudo em vista dos requisitos das diferentes alíneas do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo dos Tribunais Administrativos (LPTA).»

2 — Respondeu a Junta de Freguesia, alegando, por seu turno:

a) São pressupostos cumulativos do provimento do pedido os que constam daquele artigo 76.º;

b) No caso presente inexiste prejuízo de difícil reparação, já que os danos patrimoniais, a existirem, sempre seriam facilmente anuláveis,

aliás, reparáveis, caso o acto da requerida viesse a ser anulado, e sendo certo que o requisito da lei nem sequer se contenta com qualquer lesão, apontando para uma lesão qualificada na esfera jurídica da requerente;

c) Acrescendo que esta requereu no TTL, 1.º Juízo, providência de «suspensão de despedimento», ao que a requerida respondeu, excepcionando a incompetência absoluta desse Tribunal, dada a deliberação em causa ser um acto administrativo;

d) Embora a juíza se tenha considerado competente, suspendendo tal despedimento, decisão de que se interporá recurso, cujos efeitos são meramente devolutivos e sendo certo que, para lograr o efeito suspensivo, a requerida depositará o correspondente a seis meses da remuneração da requerente, os quais poderão ser levantados à razão de um sexto do total, por mês, pelo que inexiste, assim, prejuízo de difícil reparação;

e) Além de que a eventual suspensão de eficácia do acto determinará grave lesão do interesse público, porque o requerente tem ao seu serviço cerca de quatro pessoas, sendo certo que o eventual regresso da requerente ao serviço num tão reduzido universo laboral, na pendência de vários litígios judiciais com a requerente criaria um ambiente de inevitável tensão, com prejuízo do regular desempenho profissional das restantes colegas, afrouxando a disciplina e o poder de direcção da requerida, enfim, lesando gravemente o normal desempenho do serviço e da competência da requerida com prejuízo dos administrados — tudo para concluir que não se verifica também o pressuposto do artigo 76.º, n.º 1, alínea *b*), da LPTA.

3 — No Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, o digno magistrado do Ministério Público (MP) pronunciou-se pelo indeferimento do pedido, alegando finalmente que, tendo sido decretada a suspensão do despedimento no TTL, se constata não estar preenchido o requisito da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, uma vez que não existe qualquer prejuízo, pelo menos por ora, para a requerente, bastando a não verificação de um dos elementos daquela norma para que a pretensão não possa proceder.

4 — O M.mo Juiz considerou indiciariamente demonstrados os factos revelados na petição e na resposta das partes, aliás não objecto de divergências e, analisando as questões de direito suscitadas concluiu, baseando-se em diversa doutrina e jurisprudência, pela incompetência em razão da matéria do tribunal, *absolvendo da instância* a entidade requerida.

5 — Neste Supremo Tribunal, o digno magistrado do MP emitiu parecer no sentido de que, pelas razões aduzidas na sentença impugnada, os tribunais administrativos são incompetentes para apreciação da legalidade do acto cuja suspensão é pedida e, consequentemente, para apreciação dessa suspensão.

Porém, e caso assim se não entender, e que não são ainda *visíveis* fortes indícios de ilegalidade na interposição do recurso [artigo 76.º, n.º 1, alínea *c*), da LPTA], deverá o pedido de suspensão ser desatendido por não se mostrar preenchido o requisito da alínea *a*) do artigo 76.º da LPTA — causar a execução do acto prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação à requerente, nisso acompanhando o parecer do MP junto do TAC de Lisboa e a demonstração feita nas alegações da Junta requerida.

6 — Diga-se, entretanto, que a decisão do M.mo Juiz do TAC foi impugnada pela requerente e pela requerida, esta no tocante à

parte em que se julgou absolutamente incompetente, aquela no respeitante ao pedido de suspensão de eficácia da deliberação da JFSV.

Os recursos foram admitidos por despacho de fl. 103, para serem processados como agravos, com subida imediata, nos próprios autos e com efeito suspensivo, houve contra-alegações da Junta de Freguesia relativamente ao recurso sobre a suspensão de eficácia e, a fl. 109, o M.mo Juiz sustentou a decisão recorrida.

Subidos os autos a este Tribunal, cumpre decidir.

6 — Importa decidir, em primeiro lugar, se este Supremo Tribunal pode conhecer do recurso interposto da decisão pela JFSV que, como se disse, respeita à declaração de incompetência em razão da matéria e consequente absolvição da instância daquela entidade.

Começaremos por recordar que, em Acórdão de 15 de Julho de 1986 (publicado no apêndice do *Diário da República* de 22 de Julho de 1992, pp. 3315 e segs.), este Tribunal entendeu que o «conceito de ilegalidade de interposição de recurso» tem na tradição jurisprudencial do nosso contencioso administrativo uma específica conotação com conteúdo significante que abarca o de «circunstâncias que afectam o prosseguimento do recurso», nos quais se compreendiam, em conformidade com o disposto no artigo 57.º, § 4.º, do Regulamento do STA, a extemporaneidade, a ilegitimidade das partes e a manifesta ilegalidade do recurso.

Assim, as *questões prévias e excepções* relativas ao próprio recurso contencioso e que se compreendem no conceito são apreciadas de acordo com o disposto na alínea *c*) do citado artigo 76.º, n.º 1.

Isto é, funcionarão, *a existirem*, como requisito negativo da concessão da suspensão, não podendo ser conhecidas como circunstâncias impeditivas do conhecimento do objecto do recurso contencioso no incidente de suspensão da eficácia.

Os requisitos da suspensão de eficácia são de verificação cumulativa, como tem sido jurisprudência constante e uniforme deste Supremo Tribunal, a inexistência de um deles prejudicará o conhecimento dos restantes.

De acordo, pois, com este esquema legal, inteiramente ajustado à própria natureza do incidente, que constitui um meio acessório, urgente, rápido, económico e interino de defesa dos administrados contra actos administrativos definitivos e executórios da Administração arguidos de ilegais, no qual as decisões são tomadas na base de prova meramente indiciária, não pode haver lugar a decisões *autónomas* sobre questões *prévias* ou *excepcionais* relativas ao próprio recurso contencioso. Deste modo, só serão conhecidas no incidente de suspensão de eficácia as questões de natureza prévia ou excepcional que *exclusivamente lhe respeitem*, como «obstáculos ao conhecimento do pedido» a que se reporta o artigo 76.º, n.º 1, da LPTA.

Ora, neste incidente de suspensão, a decisão impugnada, com fundamento na incompetência do tribunal em razão da matéria, absolveu a requerida da instância e, como é óbvio, a providência da requerente não foi concedida.

Nos termos do artigo 104.º, n.º 1, da LPTA, podem recorrer a parte ou interveniente no processo que fique vencido, a pessoa directa e efectivamente prejudicada pela decisão e o MP.

A JFSV não ficou *prejudicada* com a decisão, *neste incidente*, na justa medida em que a suspensão da eficácia do acto impugnado no recurso contencioso não foi decretada, embora por outras razões.

É princípio geral de que a legitimidade processual se afere, quando passiva, pelo interesse directo em contradizer, que se exprime pelo *prejuízo* que possa resultar da providência. Não sendo esta decretada, poderá haver um prejuízo quando muito «moral», no sentido de não ter sido atendida uma qualquer razão de direito, mas não aquele prejuízo real que a lei manifestamente teve em vista.

Aliás, na sua resposta ao pedido de suspensão (exclusivo objecto do incidente), a requerida Junta de Freguesia nem sequer invocou a inverificação do requisito negativo da alínea *c*) do n.º 1 da LPTA, limitando-se a invocar os das alíneas *a*) e *b*) do mesmo preceito. Só nas alegações do recurso para este Tribunal Supremo desenvolveu a teoria de que o acto cuja suspensão se requereu é um acto administrativo, daí que o tribunal *a quo* era competente em razão da matéria, nos termos do artigo 51.º, n.º 1, alínea *a*), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Assim, por falta de legitimidade passiva *neste incidente de suspensão*, não pode este Tribunal Supremo conhecer do recurso da referida JFSV, à luz do disposto no citado artigo 104.º, n.º 1, da LPTA.

7 — Quanto ao recurso da requerente Ana Maria da Fonseca Ferreira, observa-se, desde já, que, na sua alegação de fl. 101, não repetiu as razões de facto e de direito expostas na petição inicial. Agora, alega parecer-lhe, «como defendeu no recurso contencioso interposto daquela deliberação» (da Junta, entende-se), que corre seus termos no TAC de Lisboa, processo n.º 491/92, 2.ª Secção, poder entender-se, em virtude de ter exercido funções, até 11 de Agosto de 1982, durante mais de 3,5 anos, pacífica, continuada e publicamente, e de ter havido negligência, por parte da agravada, na conservação dessa situação, além de se atender aos bons serviços por ela prestados e à sua boa fé — e de acordo com o ensinamento do Professor M. Caetano — pela legitimação da sua situação «por via de uma espécie de usucapião», embora se entenda que o prazo de 10 anos, indicado por aquele autor, seja demasiado longo, tendo em conta, nomeadamente, o prazo de três anos do Decreto-Lei n.º 413/91, de 19 de Outubro (aplicado às freguesias pela Lei n.º 5/92, de 21 de Abril), diploma esse que veio, precisamente, solucionar questões, digo situações de *agentes putativos* da administração local. E termina alegando que a decisão recorrida fez incorrecta aplicação da lei ao não considerar legitimada a situação de *agente putativo* e, consequentemente, ao entender que havia um contrato de direito privado a prazo e que inexistiu um acto administrativo autoritário.

Na sua contra-alegação, a Junta de Freguesia, continuando a sustentar que a deliberação impugnada era *um acto administrativo* para cujo conhecimento era exclusivamente competente o TAC, alega que a recorrente Ana Maria ora sustenta que aquele *acto* era da competência do tribunal de trabalho (no processo que nele corre termos) ora da competência do tribunal administrativo (no processo de recurso contencioso neste instaurado). Porém, instaurada, no primeiro, a providência de suspensão de despedimento, a que ela, Junta, se opôs, excepcionando a incompetência em razão da matéria, tal providência foi concedida, dela tendo recorrido para o Tribunal da Relação de Lisboa (TRL) e depositado o correspondente a seis meses de trabalho, digo, a seis meses de salário, a fim de lograr o efeito suspensivo (artigo 44.º, n.º 2, do Código do Processo do Trabalho).

Acresce o facto de a recorrente ter ainda intentado no TTL, 1.º Juízo, 2.ª Secção, acção emergente de contrato de trabalho onde

impugna o despedimento «visto que não foi precedido do processo respectivo, artigo 12.º, n.º 1, alínea *a*), do Regime Jurídico, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 64-A/89, de 27 de Fevereiro». Porém, em sede do direito de audiência que lhe foi concedido, aquando do procedimento administrativo que antecedeu o acto, e ao abrigo do disposto no artigo 100.º do Código do Procedimento Administrativo, reconhece a *nulidade do vínculo* para com a recorrida, e pede a aplicação do regime jurídico constante dos Decretos-Leis n.ºs 427/89, de 7 de Dezembro, 407 e 409/91, de 17 de Outubro e Lei n.º 6/92, de 29 de Abril.

Mas, já em sede de tribunal administrativo abandonou a invocação daquelas regras e invoca outra legislação em abono da sua tese, qual seja o Decreto-Lei n.º 413/91, de 19 de Outubro e a Lei n.º 5/92, de 21 de Abril.

Daí que a ora recorrida se permite manifestar o maior *assombro* com o comportamento processual que a ora recorrente vem adoptando, invocando *para a mesma questão* argumentos de direito que abandona ao sabor da sede em que os defende.

Aliás, nesta sede, a ora recorrente dispensou-se de especificar as normas jurídicas no seu entender violadas, ao arrepio do que dispõe o artigo 690.º, n.º 3, do Código de Processo Civil.

Quanto aos fundamentos que a recorrente alega são improcedentes na medida em que a legislação citada tem como pressuposto essencial a *posse de lugar do quadro*, o que não era nem nunca foi o seu caso, conforme ela mesmo reconheceu na petição de recurso de anulação interposta no TAC de Lisboa.

De todo o modo, devendo ser reconhecida a competência do TAC, não deverá a providência ser concedida, desde logo por não se verificar o pressuposto do artigo 76.º, n.º 1, alínea *a*), da LPTA, dada a recorrente ter à sua disposição no TTL o correspondente a seis meses do ordenado que, nos termos da Lei do Trabalho, poderá levantar à razão de um sexto por mês, enquanto estiver na situação de desemprego.

8 — Como anteriormente se recordou, é jurisprudência bem estabelecida deste Supremo Tribunal que a suspensão da eficácia de acto administrativo depende da verificação cumulativa dos requisitos do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, daí que, faltando um deles, não possa ser concedida.

A excepção de incompetência em razão da matéria da jurisdição administrativa, com a consequente absolvição da instância da requerida, e conforme doutrina também anteriormente recordada, adequar-se-ia, neste incidente, à previsão da alínea *c*) do n.º 1 daquele artigo, configurando um obstáculo ao conhecimento do pedido a que se reporta o mesmo artigo.

Por uma razão de ordem lógica haveria, pois, que começar pela apreciação daquele requisito negativo, na justa medida em que, a verificar-se, não teria qualquer interesse apurar se a execução do acto causaria, provavelmente, prejuízo de difícil reparação ou determinaria grave lesão do interesse público.

Acontece que a questão jurídica da incompetência em razão da matéria do tribunal *a quo* não se apresenta com nitidez bastante para que se possa, desde já, e *neste incidente*, concluir, *com segurança*, pela existência de «fortes indícios de ilegalidade da interposição do recurso». Trata-se, com efeito, de uma questão controvertida, onde convergem interpretações diferentes de variada legislação e posições

doutrinárias questionáveis, a reclamarem ponderada reflexão no lugar próprio, isto é, no recurso contencioso.

Como bem diz o digno magistrado do MP no seu parecer, não são ainda «visíveis» os indícios de ilegalidade daquele recurso. Assim, qualquer decisão que viesse a tomar-se neste processo e quanto a este ponto, sem embargo de não fazer caso julgado no processo principal, não deixaria de nele exercer alguma influência, o que deve evitar-se.

Além disso, a recorrente, e a fazer fé no que diz na sua alegação, terá suscitado, no processo de recurso contencioso, a questão da sua qualidade de *agente putativo* para fazer vingar tese adversa à da qualificação do contrato como de direito privado a prazo, o que determinaria, em contrário do decidido, a competência do tribunal administrativo — o que também concorre para aumentar o carácter controverso do tema a decidir.

Entretanto, os autos mostram que a recorrente obteve ganho de causa no TTL, através da sentença de 9 de Outubro de 1992, que decretou a «nulidade do despedimento» e, consequentemente, a respectiva integração; e, tendo a JFSV interposto recurso dessa decisão para o TRL, procedeu ao depósito de quantia equivalente a seis meses de salário, que a recorrente poderá levantar à razão de um sexto por mês.

Não compete a este Supremo Tribunal pronunciar-se sobre a justiça e a legalidade daquela sentença, mas pode, todavia, avaliá-la como mero *facto* para formar a sua convicção sobre se existe ou não uma situação de provável irreparabilidade de prejuízo a que se refere a alínea *a*) do n.º 1 do citado artigo 76.º Não foram capazmente refutadas as alegações da recorrente no tocante à situação económica em que se encontra, subsequente ao afastamento do serviço que vinha prestando à JFSV, e que constam do seu requerimento da providência da suspensão. A eventualidade de levantar as quantias depositadas durante seis meses, poderá atenuar ou minimizar os prejuízos decorrentes do acto impugnado no recurso contencioso, dado o seu carácter temporário, mas não afastará a probabilidade de prejuízo de difícil reparação quando as quantias depositadas se esgotarem.

Há que ter em conta, neste contexto, as inevitáveis demoras da decisão de um e outro dos processos intentados pela requerente em duas jurisdições distintas.

Verifica-se, por isso, o requisito da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA. Quanto ao último requisito deste artigo, previsto na alínea *b*), as razões invocadas pela requerida não se antolham concludentes.

Com efeito, não se vê, com clareza, em que medida o regresso da requerente ao serviço de que foi afastada seja susceptível de determinar *grave* lesão do interesse público. Os previsíveis efeitos apontados na resposta de fl. 50 (artigos 17.º a 22.º) poderão eventualmente causar algum mal-estar interno, como sempre sucede em situações litigiosas entre trabalhadores e entidades empregadoras, mas não pode avaliar-se como facto susceptível de comprometer *gravemente* o bom funcionamento dos serviços, em termos de pôr em perigo um interesse público correspondente.

Aliás, e na hipótese de a requerente vir a obter ganho de causa em qualquer das jurisdições em que deduziu pretensões de tutela jurisdicional, sempre se poderiam invocar as mesmas razões ora opostas ao deferimento da providência de suspensão, sem que elas tivessem

qualquer relevância para a reintegração da mesma requerente nos serviços de que foi afastada.

Verificam-se, pelo exposto, os requisitos a que se refere o citado artigo 76.º, n.º 1, da LPTA.

9 — Termos em que se decide:

a) Não conhecer do recurso interposto pela JFSV, por falta de legitimidade;

b) Conceder provimento ao recurso interposto por Ana Maria da Fonseca Ferreira;

c) Deferir o pedido de suspensão de eficácia da deliberação da JFSV de 11 de Agosto de 1992, que determinou a imediata cessação de prestação de trabalho da mesma Ana Maria da Fonseca Ferreira.

Sem custas.

Lisboa, 9 de Fevereiro de 1993. — *Manuel António Lopes Rocha* (relator) — *Pedro de Gouveia e Melo* — *Artur Maurício* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 16 de Fevereiro de 1993.

Recurso n.º 23 604, em que são recorrente Maria Margarida Saraiva Pires da Fonseca Frade Correia e recorrido o Ministro da Justiça. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gouveia e Melo.

Acordam na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Maria Margarida Saraiva Pires da Fonseca Frade Correia, melhor identificada na sua petição, vem recorrer para esta Secção, invocando vício de violação de lei, do despacho do Ministro da Justiça, de 18 de Novembro de 1985 (*Diário da República,* 2.ª série, n.º 284, de 10 de Dezembro de 1985), pelo qual as licenciadas, Maria Teresa Gonçalves Rapazote Fernandes Trigo de Sousa e Maria Ana Carlota Francisca Tomás da Costa Meireles do Canto e Castro, foram providas, como técnicos superiores de 1.ª classe, no quadro dos serviços centrais da Direcção-Geral dos Serviços Tutelares de Menores (DGSTM), impugnando ainda — para usar a sua expressão —, «por conexão, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho (por se presumir o indeferimento)», a omissão de decisão no recurso hierárquico interposto da lista final de classificação dos candidatos no concurso para preenchimento de dois lugares de técnico superior principal do referido quadro, aberto por aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 74, de 28 de Março de 1984.

Não tendo a autoridade recorrida oferecido qualquer resposta, veio a recorrente a alegar a fls. 37 e segs., concluindo do seguinte modo:

«Mantêm-se as conclusões *a*) a *h*) do artigo 39.º da petição de recurso, às quais se acrescenta que:

I) A homologação da lista não é acto definitivo e executório e, consequentemente, não é passível de recurso contencioso, o qual só cabe da decisão que deve ser dada no prazo de 10 dias a contar da data de interposição de recurso hierárquico necessário (artigo 38.º,

n.º 2, do Decreto-Lei n.º 44/84), pelo que deve ser anulado o alvejado despacho do Sr. Ministro da Justiça, de 18 de Novembro de 1985, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 284, de 10 de Dezembro de 1985, que nomeou as mencionadas opositoras para os lugares concursados, declarando que houve omissão de decisão do recurso hierárquico, o que acarreta nulidade, por inobservância da lei, de todos os actos relativos ao concurso e posteriores à interposição do recurso hierárquico, com efeito suspensivo, como exprime a própria lei.»

Por sua vez, as conclusões *A*) a *H*) da petição de recurso, dadas como reproduzidas nas alegações da forma acima transcrita, são do seguinte teor:

«*A*) Ao tempo do anúncio do concurso (que é um *acto complexo,* formado por várias fases e actos menores), em 28 de Março de 1984, já o Decreto-Lei n.º 171/82 se encontrava expressamente revogado pelo Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, e as disposições sobre concursos estavam directa e automaticamente alteradas por este diploma, o qual não foi respeitado, designadamente quanto a métodos, avaliação curricular e homologação da lista definitiva; sendo a lista final homologada pelo ministro, segundo foi divulgado, violou-se o artigo 36.º daquele último decreto-lei;

B) A recorrente interpôs, da homologação da lista final, recurso hierárquico necessário, com efeito suspensivo (artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 44/84), para o Sr. Ministro da Justiça e não foi notificada, até à presente data, de qualquer decisão sobre o seu referido recurso, que fundamentou em diversos vícios e ilegalidades;

C) No entanto, por despacho do Sr. Ministro de 10 de Maio de 1985, o concurso foi *anulado,* com fundamento diferente dos daquele recurso, tendo-se atacado o acto de abertura, na anulação, enquanto que a recorrente visou e atacou a fase de selecção, no seu recurso;

D) O despacho de anulação do concurso foi *revogado* por despacho de 23 de Outubro de 1985, *com efeito repristinatório,* pelo que ficou reposta a situação anterior e pendente o recurso hierárquico, como objecto útil e efeito suspensivo (artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 44/84);

E) Todavia, com manifesta indiferença pelos actos da recorrente e com violação de lei, o Sr. Ministro *nomeou* os outros dois recorrentes para os lugares em concurso, por despacho de 18 de Novembro de 1985, *publicado em 10 de Dezembro de 1985,* data em que logo 'apressadamente' às mesmas foi dada posse, não obstante o protesto que a recorrente fez por telegrama para evitar a ilegalidade;

F) A nomeação daquelas concorrentes *não* é acto confirmativo nem equiparável à decisão do recurso hierárquico que a lei manda seja *expressa e fundamentada,* e encontrando-se este pendente estava prejudicada a prática daqueles actos subsequentes e finais cuja prática viola a lei, por serem o prolongamento do acto complexo do «concurso», que estava suspenso;

G) A omissão da decisão do recurso hierárquico, quando a lei expressamente impõe essa decisão — citado artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 44/84 —, constitui violação de lei, por se tratar de 'acto devido' que à Administração cabia praticar e acarreta anulabilidade.»

Verificada depois a falta de citação das recorrentes particulares — que fora requerida na petição de recurso —, foi ela realizada, contestando as mesmas (Maria Teresa Gonçalves R. F. Trigo de Sousa e Maria Ana Carlota F. da Costa Meireles do Canto e Castro), resumidamente, da seguinte forma:

Quanto ao recurso do despacho do Ministro da Justiça, de 18 de Novembro de 1985, a recorrente careceria de legitimidade, já que, tendo sido classificada no concurso em 3.º lugar para duas vagas, tal classificação, como «acto destacável» ou «prejudicial», poderia por ela ser contenciosamente atacado, mas já não o posterior (de 18 de Novembro de 1985) que nomeou as duas primeiras classificadas para os lugares postos a concurso.

Quanto ao recurso do acto tácito, a sua interposição revelar-se-ia ilegal por duas vias:

Primeiro, porque quanto a ele a recorrente se limita a alegar ter a autoridade recorrida omitido, no caso, o seu dever de decisão quanto ao recurso interposto para o mesmo pela recorrente, nada dizendo quanto à ilegalidade do correspondente indeferimento.

Depois — e é este o segundo fundamento da suscitada ilegalidade da interposição do recurso do acto tácito — tal recurso é intempestivo, porque o respectivo prazo, passado que foi o da decisão apontado pela lei (10 dias — artigo 38.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro), ter-se-ia esgotado em 22 de Janeiro de 1986, ou seja, passado um ano (artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77), contado do termo daquele prazo de 10 dias.

Em relação ao mérito do recurso do acto tácito, a ser este de admitir, defendem que o mesmo não merece provimento, por o recurso hierárquico interposto pela ora recorrente ter apenas natureza facultativa e não necessária, como esta defende.

Todos estes pontos de vista das recorridas particulares foram depois rebatidos nas alegações complementares da recorrente de fls. 67 e segs., onde esta manteve as suas posições, ao que responderam novamente aquelas primeiras através das também suas alegações complementares de fl. 82, onde nada porém de novo acrescentaram.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público, no seu parecer de fls. 91 a 93, depois de afirmar não ser no caso ilegal a cumulação de recursos (do acto tácito de indeferimento e do acto de provimento das recorridas particulares) — dada a relação de dependência entre a graduação final dos concorrentes e o preenchimento dos lugares vagos existentes —, aceita a legitimidade da recorrente, posta em causa por aquelas recorridas, como se viu, para impugnar o acto de provimento, uma vez que, segundo acrescenta, a inferior graduação daquela primeira no concurso não a elimina do mesmo, acrescendo que a legitimidade tem de ser aferida segundo a relação processual concreta e nesta a recorrente invoca em relação àquele acto um vício específico (a omissão da decisão devida em *relação* ao recurso hierárquico), daí advindo, acrescenta o mesmo magistrado, o seu interesse directo e pessoal na anulação desse acto.

Quanto ao recurso do acto tácito, pondera que a circunstância de a omissão de pronúncia — base desta impugnação — constituir o fundamento do recurso do acto de nomeação não ilegaliza aquele primeiro e, em relação à sua extemporaneidade (questão suscitada pelas recorridas particulares), é de opinião que interessa antes averiguar se, no caso, se formou o alegado indeferimento tácito.

E, abordando seguidamente esta questão, começa por ponderar que tendo no caso a homologação da lista de classificação final do concurso sido feita por acto do ministro (despacho de 14 de Dezembro de 1984) e não do dirigente máximo do respectivo serviço, como preceitua o artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro — diploma este aplicável ao mesmo concurso —, poderia isso quando muito inquinar aquele primeiro acto do vício de incompetência, mas não lhe retiraria a qualidade de acto definitivo e executório, impug-

nável contenciosamente: daí que o ministro não tivesse o dever de se pronunciar sobre o recurso hierárquico interposto pela recorrente da sua própria decisão, inexistindo por consequência o alegado acto tácito (pelo que prejudicado ficaria o conhecimento da questão da extemporaneidade do respectivo recurso).

Conclui assim o ilustre magistrado pela rejeição do recurso do acto tácito e pela improcedência do acto expresso de provimento (parecer de 1 de Fevereiro de 1989).

Redistribuído o processo ao presente relator (6 de Janeiro de 1993), cumpre decidir.

A matéria de facto com relevância para a apreciação dos recursos é a seguinte:

Por despacho de 24 de Janeiro de 1984, do Ministro da Justiça (aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 74, de 28 de Março de 1984), foi aberto concurso curricular para o preenchimento de dois lugares de técnico superior principal do quadro da Direcção-Geral dos Serviços Tutelares de Menores, do Ministério da Justiça (fl. 196 do instrutor, o qual será o referido na subsequente exposição da matéria de facto, na falta de qualquer indicação em sentido contrário).

A tal concurso foram admitidas a ora recorrente e as recorridas particulares (Maria Teresa Trigo de Sousa e Maria Ana do Canto e Castro), fl. 129, as quais, graduadas pelo respectivo júri em 22 de Novembro de 1984 (a Maria Teresa em 1.º lugar, com 18,22 valores, a Maria Ana em 2.º, com 17,17 valores e em 3.º a ora recorrente, com 16,25 valores), foi tal graduação homologada por despacho do Ministro da Justiça, de 14 de Dezembro de 1984, fl. 110, publicada no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 301, de 31 de Dezembro de 1984.

Por requerimento de 10 de Janeiro de 1985 (fl. 88), a ora recorrente interpõe para aquela autoridade recurso, nos termos dos artigos 4.º, alínea *f*), e 38.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, da «decisão final do júri» do concurso em causa.

Na Auditoria Jurídica, cujo parecer foi determinado colher, emitiu-se então informação no sentido de se sobrestar na decisão do recurso até a recorrente ser notificada da decisão, que se propunha favorável, de ela ter acesso à acta final do concurso, possibilitando-se assim à mesma aditar qualquer elemento novo ao seu já interposto recurso, o que tudo merece despacho de concordância do Ministro da Justiça, de 1 de Fevereiro de 1985 (fl. 68).

Aditou então a recorrente as considerações do seu requerimento de 4 de Março de 1985 (fl. 57), no qual concluía assim:

«34. Verifica-se pois que houve, por parte do júri, nítida violação da lei, dos princípios gerais, especiais que regulam os concursos e métodos de selecção, concretamente na avaliação curricular, pelo que deve ser dado provimento ao presente recurso e anulada a decisão recorrida.

35. Caso assim se não entenda, e a serem aceites as fórmulas adoptadas pelo júri, deve ser revista a classificação da recorrente na parte que respeita ao cálculo da experiência profissional fazendo intervir o índice de ponderação 112 e considerando o valor 1,2 e não 0,8 como o fez, no cálculo da formação profissional.

36. Hipótese em que, feitos os cálculos com base na fórmula adoptada, e a ser aceite, à recorrente nunca poderá ser atribuída a classificação de 16,25 que consta da lista final, mas sim a que resulta da correcta aplicação das mesmas fórmulas (cujo preenchimento a ora recorrente fazia de seguida — fl. 62 — e pelas quais lhe dava uma classificação curricular de 17,70).

37. Ainda na hipótese extrema de não serem considerados os dois cursos referidos em 11, alínea *d*), supra, a classificação da recorrente nunca poderá ser inferior a 17,30.»

Foi então elaborada informação na Auditoria Jurídica (fl. 37).

Aí, começando-se por considerar que o recurso só como reclamação poderia ser entendido — atento não caber no caso o recurso hierárquico previsto no artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 44/84, por a decisão final do júri ter sido homologada através de decisão ministerial — acolhem-se dois dos fundamentos invocados pela ora recorrente, a falta de publicidade das fórmulas de avaliação curricular pelo júri no aviso do concurso e a falta de objectividade decorrente de terem sido igualmente valorados cursos de muito desigual duração, propondo-se a final da mesma informação que se não deveria conhecer do «recurso hierárquico», por a ele não haver lugar, sem prejuízo de o mesmo ser apreciado como nova reclamação, se assim fosse entendido conveniente.

Semelhante informação mereceu então o despacho de 10 de Maio de 1985, do Ministro da Justiça, o qual, concordando com a proposta acabada de referir, atende à pretensão da então recorrente nos termos da mesma informação, «anulando» o concurso, despacho esse depois publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 139, de 20 de Junho de 1985 (v. fl. 16 dos autos), onde contudo se refere que a anulação se funda «[. . .] na violação do disposto na alínea *c*) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, violação essa consistente no facto de não terem sido publicitadas no aviso de abertura do concurso as fórmulas a utilizar pelo júri na avaliação curricular dos concorrentes.»

A DGSTM solicitou então informação à Direcção-Geral de Emprego e Formação da Administração Pública (DGEFAP) sobre o entendimento da Auditoria Jurídica do Ministério da Justiça quanto à obrigatoriedade, no regime do Decreto-Lei n.º 44/84, da publicação no aviso dos concursos das fórmulas de avaliação a utilizar pelos júris dos concursos àquele submetidos, tendo aquela Direcção-Geral respondido negativamente, nos termos do seu ofício de fl. 32.

Foi então elaborado parecer na DGSTM — fl. 27 —, no qual, analisando-se o problema da publicitação nos avisos dos concursos das fórmulas de avaliação à luz da aludido ofício da DGEFAP, se concluiu pela procedência da opinião no mesmo expressa, propondo-se, no que ao concurso agora em causa dizia respeito, a revogação do despacho anulatório do Ministro da Justiça de 10 de Maio de 1985, o que mereceu concordância do director-geral respectivo (fl. 27, citada).

Remetida tal proposta ao gabinete do Ministro da Justiça (fl. 25), mereceu ela deste membro do Governo o seguinte despacho, datado de 23 de Outubro de 1985, posteriormente publicado do *Diário da República,* 2.ª série, n.º 255, de 6 de Novembro de 1985 (fls. 22 e 24):

«Face ao que aduz o Sr. Director-Geral e ao que conclui, fundamentadamente, a Secretaria de Estado da Administração Pública, revogo o meu despacho de 10 de Maio último, com as consequências daí resultantes.»

Foi depois elaborada uma informação na DGSTM, onde, depois de se aludir aos despachos, acima referidos, de 10 de Maio de 1985 e de 23 de Outubro de 1985, se propunha a promoção a técnico superior principal das candidatas que, no referido concurso, ficaram em 1.º e 2.º lugares (as ora recorridas particulares), o que mereceu o seguinte despacho, de 18 de Novembro de 1985, do Ministro da Justiça, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 284, de 10 de Dezembro de 1985: «Autorizo. Nomeio» (fls. 20 e 21).

A ora recorrente dirigiu ao Ministro da Justiça os requerimentos de fls. 12 e 17 e o telegrama de fl. 15.

Na informação de fl. 46 dos autos, da Auditoria Jurídica do Ministério da Justiça, consta a declaração do respectivo auditor jurídico, de 3 de Fevereiro de 1986 — relacionada com o despacho exarado naquele telegrama (v. fl. 15) — de que à interessada (ora recorrente), e a sua solicitação, «foi-lhe entregue, nesta data, fotocópia do processo.»

Conforme resulta do acima exposto, a recorrente impugna no presente recurso dois actos em cumulação: o de indeferimento tácito resultante da não decisão do seu recurso interposto para o Ministro da Justiça em 10 de Janeiro de 1985, a que fez um aditamento em 4 de Março de 1985 e o despacho deste membro do Governo de 18 de Novembro de 1985, que nomeou as duas primeiras candidatas classificadas no concurso para os lugares a que o mesmo se referia.

Não suscitando qualquer reparo a cumulação, assim feita, da impugnação de tais actos — o acto expresso, na óptica da recorrente, encontra-se numa relação de dependência daquele outro —, importa começar pela apreciação das *questões prévias* suscitadas pelas recorridas particulares nas suas contestações, como se viu, e desde logo pelas que se relacionam com o acto tácito de indeferimento (esclarece-se que a repetida referência, que já se fez, a «acto tácito de indeferimento», não significa, na óptica deste Supremo Tribunal, qualquer tomada de posição sobre se uma situação como a desse tipo se revela ou não a existência de um verdadeiro acto administrativo, antes apenas a opção, por simples comodidade de exposição, de uma forma consagrada pelo uso).

A ilegalidade da interposição do recurso, na parte em que se ataca tal acto tácito de indeferimento, vem posta pelas recorridas particulares, como já se disse, em duas vertentes:

De um lado, diz-se, que a recorrente como fundamento do recurso alega apenas a omissão do dever de decisão por parte do Ministro da Justiça, nada se dizendo quanto à ilegalidade do indeferimento presumido do seu recurso hierárquico.

De outro lado, acrescenta-se, estaria excedido o prazo de um ano assinado no artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, para a interposição de recurso contencioso de acto tácito de indeferimento.

Começando pela análise daquele primeiro fundamento, dir-se-á que o mesmo — sem cuidar agora da sua eventual relevância jurídica — se prende com a apreciação do mérito do recurso respectivo: é que se, como defendem as recorridas particulares, não basta alegar na impugnação contenciosa de acto de indeferimento tácito, o comportamento omissivo da Administração, mas ainda que o indeferimento dele presumido pela lei, viola esta, então estaremos já a analisar o mérito da pretensão dirigida pelo interessado à Administração, ou

seja, o saber se a mesma merece ou não acolhimento à sombra do direito.

Não se trata, pois, de qualquer questão prévia cujo conhecimento deva preceder a eventual apreciação do fundo do recurso: daí que não haja de conhecer da mesma na sede em que vem invocada, mas antes na do mérito do recurso respectivo, se porventura este Supremo Tribunal chegar a entrar em semelhante matéria.

Passando, agora, à apreciação do invocado transcurso do prazo de impugnação contenciosa do mesmo acto, diremos que semelhante questão se encontra prejudicada por outra, a qual, na óptica deste Supremo Tribunal — conforme de seguida se irá tentar demonstrar —, impossibilita o prosseguimento de tal lide, pela existência de um caso decidido ou resolvido.

Na verdade, resulta claro da matéria de facto acima exposta, que o despacho do Ministro da Justiça de 10 de Maio de 1985 — aderindo a parte dos fundamentos, na forma já indicada, invocados no recurso para o mesmo interposto pela ora recorrente da lista de graduação final do concurso — revogou nessa base, por ilegalidade, a graduação feita em tal lista, fazendo regressar o mesmo concurso à sua fase inicial, com publicação de novo aviso de abertura, que publicitasse as fórmulas de avaliação a utilizar pelo júri.

Por sua vez, o posterior despacho de 23 de Outubro de 1985 do mesmo membro do Governo, reponderando de novo a base da sua anterior decisão de 10 de Maio de 1985, ou, com mais rigor, parte dela, já que atendeu apenas à questão da *publicação das fórmulas de avaliação do júri,* revogou, também por ilegalidade, tal decisão, o que, destruindo os efeitos do primeiro despacho revogatório, fez com que o concurso emergisse de novo para o mundo do direito nos termos em que o mesmo resultou definido através da lista de classificação do júri homologada ministerialmente.

Mas, assim como o primeiro despacho revogatório deu provimento ao recurso «hierárquico» (ou reclamação, não interessa para o efeito) da ora recorrente, o segundo despacho, ao revogar aquele primeiro, dispôs, ainda que de modo contrário, sobre a mesma matéria.

Ambas as decisões administrativas — ainda que de sinal contrário — decidem do mérito daquele recurso «hierárquico»: a primeira dando-lhe provimento e a segunda, ao revogar aquela, negando-lho.

Como esta última decisão é de 23 de Outubro de 1985, isso significa que à data de interposição do recurso contencioso — 10 de Fevereiro de 1986 — a pretensão que a ora recorrente naquele presume indeferida pelo Ministro da Justiça *já o fora por seu acto expresso,* devidamente publicado e que aquela aliás mostrou conhecer, já que o invoca na sua petição de recurso.

Acto expresso esse contudo praticado para além do prazo fixado na lei para a decisão do recurso hierárquico do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 44/84, que é de 10 dias, como já se disse.

Mas se esse despacho definiu a situação final no concurso em causa, restabelecendo a graduação dos candidatos que a ora recorrente impugnara na via administrativa, e se tal despacho se *estabilizou na ordem jurídica* — a recorrente não o ataca no presente recurso contencioso nem dá notícia que o tenha feito noutra ocasião —, isso significa que a mesma *não pode mais discutir tal matéria,* como, ao fim e ao cabo, pretende através da alegação de um presumido indeferimento tácito, por aquela estar coberta por caso *decidido* ou

resolvido, resultante do falado despacho ministerial de 10 de Fevereiro de 1986.

E é certo que este foi publicado na folha oficial, de acordo com o então vigente Decreto-Lei n.º 44/84 (artigo 37.º).

Haverá pois que *rejeitar* o recurso na parte em que nele se impugnava o alegado acto tácito de indeferimento.

Passemos agora à análise do recurso, relativamente ao acto expresso de provimento das recorridas particulares, de 18 de Novembro de 1985.

Ora, como resulta das alegações da recorrente, cujas conclusões mais acima se deixaram transcritas, o único vício que é imputado a este acto — para usar as palavras que a esse respeito se contêm no parecer do Ministério Público de fls. 91 a 93 dos autos, já referido — consiste na omissão de proferir decisão devida no recurso hierárquico interposto pela ora recorrente da lista de graduação final do concurso.

Porque tal omissão se verificou, na tese da mesma, e atento o efeito suspensivo daquele recurso hierárquico, é que a Administração não podia, enquanto aquela omissão se mantivesse, prover com base no resultado do mesmo recurso.

Mas a verdade, como se viu, é que a Administração decidiu expressamente tal recurso, primeiro através do despacho de 10 de Maio de 1985 e depois do de 23 de Outubro de 1985, que revogou aquele.

Falha, pois, o pressuposto da alegação da recorrente, ou seja, a conduta omissiva da Administração, desinteressando averiguar se, na hipótese contrária, aquela estaria impedida, como alega a recorrente, de efectuar o provimento das duas primeiras classificadas para os dois lugares postos a concurso.

Improcede, assim, o recurso nesta parte.

Nestes termos decide-se:

Rejeitar o recurso na parte em que nele se impugna o atribuído acto de indeferimento tácito ao Ministro da Justiça.

Negar provimento ao recurso na parte em que no mesmo se impugna o despacho de 18 de Novembro de 1985 da mesma autoridade.

Custas pela recorrente. com taxa de justiça de 15 000$ e procuradoria de 8 000$.

Lisboa, 16 de Fevereiro de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *José da Cruz Rodrigues — António Fernando Samagaio.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 16 de Fevereiro de 1993.

Recurso n.º 23 792, em que são recorrente João Manuel Ribeiro Lomba da Costa e recorrido o Secretário de Estado das Vias de Comunicação. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gouveia e Melo.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Por se tornar necessário à instrução do recurso ordenam se requisitem à autoridade recorrida os seguintes elementos:

1. Cópia dos pareceres da «comissão de verificação» referidos na alínea *c*) do n.º 2 do despacho de sustentação do presidente do conselho de gestão do Instituto de Pilotagem dos Portos (IPP) de 30 de Dezembro de 1985, junto por fotocópia a fls. 7 e segs. dos autos:

2. Constituição da dita «comissão de verificação», bem como cópia do acto ou deliberação que a tenha eventualmente constituído;

3. Cópia de todos os documentos emanados da mesma comissão no concurso a que se refere o despacho de sustentação referido em 1, bem como de todas as suas eventuais deliberações tomadas no procedimento do mesmo concurso, incluindo o «mapa anexo» referido no n.º 3, parte final, do parecer da Auditoria Jurídica do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, de fls. 17 a 23 dos autos.

O pedido de requisição deverá ser acompanhado, para melhor esclarecimento, de fotocópias dos aludidos despacho de fls. 7 e segs. e parecer de fls. 17 e segs.

Lisboa, 16 de Fevereiro de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *José da Cruz Rodrigues — António Fernando Samagaio.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 16 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Juiz do Tribunal Constitucional. Juiz auxiliar de tribunais de relação. Tempo de serviço. Sistema retributivo.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — À luz dos artigos 30.º e 35.º, n.º 3, da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, os juízes do Tribunal Constitucional estão na mesma situação dos juízes do Supremo Tribunal de Justiça e não podem «ser prejudicados nas promoções a que entretanto tenham adquirido direito».

2 — A partir da Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro, e no plano retributivo, no que toca à remuneração base prevista nos artigos 22.º e 23.º da Lei n.º 21/85, de 2 de Julho, segundo a redacção do artigo 1.º daquele diploma legal, a progressão dos juízes de direito e dos desembargadores, em especial a daqueles, assimilou-se a uma verdadeira promoção.

3 — Configurada, deste modo, a solução legal e conjugada ela com o entendimento da Administração, por via de despachos ministeriais, a favor dos juízes em exercício de funções nos tribunais de relação, contando-lhes todo o tempo de serviço naqueles tribunais, como juízes auxiliares ou interinos, para efeitos de escala indiciária do sistema remuneratório (índice 240 para a categoria de desembargador e índice 250 para a de desembargador com cinco anos de serviço), um juiz conselheiro do Tribunal Constitucional viu-se prejudicado nessa progressão, a partir do momento em que estava em condições de ser destacado como juiz auxiliar para os tribunais de

relação, mas não foi considerado esse tempo de serviço, para efeitos da dita escala indiciária.

Recurso n.º 29 861, em que são recorrente Raul Domingos Mateus da Silva e recorrido o Ministro da Justiça. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Raul Domingos Mateus da Silva, com os sinais identificadores dos autos, veio interpor recurso contencioso «do acto administrativo do Ministro da Justiça», datado de 28 de Dezembro de 1991, por via do qual foi indeferida a sua pretensão de lhe ser «contado para efeitos do lustro a que se refere o artigo 23.º da Lei n.º 21/85, de 2 de Julho, em conexão com o respectivo mapa anexo, o tempo em que desempenhou funções como juiz conselheiro do Tribunal Constitucional», fundando a impugnação no vício de violação de lei desenvolvidamente exposto («deve, pois, tal acto administrativo do Ministro da Justiça, que padece de dupla ilegalidade, ser anulado» — é o que se lê na parte final da petição de recurso).

2 — Na sua resposta, a autoridade recorrida veio sustentar que «deverá ser mantido o despacho recorrido, negando-se provimento ao recurso», pois que «não procede o alegado vício de ilegalidade, por preterição do estatuído nos artigos 35.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro e 23.º da Lei n.º 21/85, de 30 de Julho».

3 — Nas suas alegações, concluiu assim o recorrente:

«*A*) O acto administrativo do Ministro da Justiça que contenciosamente se impugnou, por um lado, 'esqueceu' as determinações constantes do artigo 35.º, n.os 1 e 3, da Lei n.º 28/82 e, por outro lado. interpretou e aplicou erradamente norma destilável do actual artigo 23.º da Lei n.º 21/85 e respectivo mapa anexo;

B) Disse-se que 'esqueceu' as determinações dos n.os 1 e 3 do artigo 35.º da Lei n.º 28/82, porquanto, ao proferir o despacho recorrido, não tomou minimamente em conta o regime especial de garantia aí estabelecido em favor dos juízes do Tribunal Constitucional;

C) Tal regime especial, nos termos em que genericamente é afirmado no n.º 1 desse artigo 35.º, como que impõe uma correcção do regime geral definidor da progressão na carreira de origem sempre que, por virtude do exercício de funções no Tribunal Constitucional, os respectivos juízes, e se aplicado pura e simplesmente aquela regra geral, ficassem prejudicados;

D) Ou seja, e por outras palavras, sempre que uma condição de ascenção na carreira de origem (esteja em causa uma ascenção horizontal, esteja em causa uma ascenção vertical) só não se tenha verificado por motivo do exercício de funções no Tribunal Constitucional, então o n.º 1 do artigo 35.º da Lei n.º 28/82 impõe que a progressão em tal carreira se dê independentemente do preenchimento dessa mesma condição;

E) Assim, e porque dentro da leitura que o Ministro da Justiça fez da norma decorrente do actual artigo 23.º da Lei n.º 23/85, o recorrente, por ter sido juiz do Tribunal Constitucional, sairia prejudicado na progressão na carreira de magistrado judicial, ou seja, na ascensão à subcategoria de desembargador de cinco anos, evidente é, e à luz do que se vem dizendo, que o Ministro da Justiça deveria então ter feito apelo à norma do n.º 1 do artigo 35.º da Lei n.º 28/82;

F) E ao fazer apelo a tal norma, deveria ter concluído que o recorrente, embora não satisfazendo inteiramente (segundo a sua leitura) a condição do actual artigo 23.º da Lei n.º 23/85 e mapa anexo, sempre teria, e com referência 1 de Janeiro de 1989, de ser dado como passado à subcategoria de desembargador de cinco anos — e isto porque tal condição só não estaria, a esse tempo, já cabalmente preenchida por via do exercício de funções jurisdicionais no Tribunal Constitucional;

G) Não o fazendo, e não introduzindo qualquer correcção naquele regime geral, proferiu um despacho nitidamente ilegal;

H) Aliás, uma particular especificação da garantia geral do n.º 1 do artigo 35.º da Lei n.º 28/82, a especificação que, no tocante a vertente da 'carreira', é afirmada na primeira parte do n.º 3 desse mesmo artigo 35.º, impunha desde logo, e mais directamente ainda, que o Ministro da Justiça, ao debruçar-se sobre o requerimento do recorrente, tivesse proferido um despacho de sinal contrário;

I) Aí se estipula, na verdade, que, durante o exercício de funções no Tribunal Constitucional, os juízes não perdem a antiguidade nos seus empregos;

K) Nem venha o Ministro da Justiça dizer agora, e porventura, em contra-alegações, que o recorrente não perdeu antiguidade geral (o que está certo) e que só a antiguidade geral está protegida no n.º 3 do artigo 35.º da Lei n.º 28/82 (o que estará errado);

L) É que, por essa forma de ver as coisas, o regime de total garantia do artigo 35.º estaria cheio de buracos; ora, o espírito de tal norma não é esse; antes a anima uma ideia de cobertura omnicompreensiva;

M) O despacho contenciosamente impugnado, porém, não é só ilegal a este nível; é-o também por haver interpretado e aplicado erradamente a norma do actual artigo 23.º da Lei n.º 21/85, em ligação ao respectivo mapa anexo;

N) Com efeito, nesse mesmo despacho se entendeu, e mal, que tal dispositivo não consentia que, para efeitos do quinquénio aí referido, se considerasse o tempo de serviço prestado por juízes de Direito no Tribunal Constitucional;

O) O argumento de maioria de razão insistentemente invocado pelo recorrente, impunha, de facto, que de tal norma se tivesse feito uma leitura ampla e translata;

P) Assim, e porque, por uma ou outra razão, padece o despacho do Ministro da Justiça, que se impugnou contenciosamente, de patente ilegalidade, deve o mesmo ser anulado.»

4 — Também apresentou alegações a autoridade recorrida, limitando-se a concluir, «e na sequência do já oportunamente expresso na resposta junta aos autos», que «o acto recorrido é inteiramente legal».

«Termos em que deverá ser mantido o despacho recorrido, negando-se provimento ao recurso.»

5 — No seu visto o Ministério Publico pronunciou-se no sentido de que «o recurso não merece provimento», aduzindo a seguinte argumentação, que se transcreve:

«De facto o recorrente vendo contada a sua antiguidade na categoria mesmo para os efeitos do disposto no artigo 23.º da Lei n.º 21/85, de 30 de Julho, a partir da data da sua promoção a desembargador, não foi de facto prejudicado na sua carreira.

Como não requereu a sua colocação como juiz auxiliar ou interino dos tribunais de 2.ª instância, ficou na mesma situação que os juízes das comarcas que também não fizeram tal requerimento, embora podendo fazê-lo, os quais, como o requerente, só contam o tempo de serviço na categoria, para efeitos do artigo 23.º da Lei n.º 21/85, a partir da data da sua promoção.

Cada magistrado faz a sua opção, optando pelos benefícios e desvantagens que a situação escolhida lhe confere.

O recorrente, podendo embora requerer a sua colocação como juiz auxiliar num tribunal de relação, preferiu continuar como juiz conselheiro no Tribunal Constitucional.

Resta-lhe apenas assumir lealmente os resultados legais dessa sua opção.

Não pode é equiparar, seja para que efeitos for, as funções de juiz do Tribunal Constitucional às funções de juiz dos tribunais de relação, porque a lei o não consente.

O artigo 35.º da Lei n.º 28/82 foi respeitado porque o recorrente não foi de modo algum prejudicado na sua carreira, tendo sido promovido no seu lugar.»

6 — Vistos os autos, cumpre decidir.

E, com interesse para a decisão, podem alinhar-se estes dados:

6.1 — O recorrente foi juiz do Tribunal Constitucional de 6 de Abril de 1983 a 2 de Agosto de 1989, tendo sido publicada em 2 de Dezembro de 1982 a sua designação para aquele Tribunal, no *Diário da República* (cf. Resolução da Assembleia da República n.º 212/82, aprovada em 22 de Novembro de 1982).

6.2 — Por despacho publicado no *Diário da República* de 15 de Janeiro de 1985, foi transferido, a seu pedido, para o 1.º Juízo Cível da Comarca de Lisboa, continuando, porém, no Tribunal Constitucional, tendo tomado posse em 21 de Janeiro de 1985.

6.3 — Por despacho publicado no *Diário da República* de 30 de Setembro de 1986, foi promovido à 2.ª instância e colocado no Tribunal da Relação de Évora, continuando, porém, no Tribunal Constitucional, tendo tomado posse em 7 de Outubro de 1986.

6.4 — Com a data de 9 de Maio de 1991, deu entrada no Ministério da Justiça, sob o n.º 15 731, um requerimento do recorrente, dirigido ao respectivo ministro, em que, reportando-se à «remuneração base do desembargador com cinco anos de serviço [. . .] definida em função do índice 250 — e isto por força do disposto no artigo 7.º da mesma Lei n.º 2/90, com efeitos reportados a 1 de Janeiro de 1989 — peticiona que, «para efeitos de contagem, do quinquénio em causa, lhe seja contado o tempo, em que desempenhou funções como juiz conselheiro do Tribunal Constitucional» (e no requerimento identifica-se um despacho de 15 de Fevereiro de 1991, que interpretou «a norma citada no sentido de que, para efeitos de contagem daquele lustro, tanto importava o tempo prestado como desembargador efectivo com o tempo prestado como desembargador auxiliar ou interino»).

6.5 — Com a data de 19 de Junho de 1991, a Auditoria Jurídica do Ministério da Justiça prestou uma informação sobre a: «Exposição do juiz desembargador da Relação de Évora, Raul Domingos Mateus da Silva», assinada pela consultora jurídica Maria Fernanda Ferreira, em que se sugere «o indeferimento da pretensão ora formulada», na base de que, e no essencial, «o período de tempo em que esteve afectado ao Tribunal Constitucional sempre foi considerado para efeitos da sua promoção na carreira», mas que a «atribuição da categoria de desembargador com cinco anos de serviço — escala indiciária 250 — só lhe poderá ser atribuída em 7 de Outubro de 1991».

6.6 — Sobre essa informação recaiu o despacho ministerial de 28 de Junho de 1991, do seguinte teor: «Concordo. Indefiro».

Este o acto recorrido (transmitido ao recorrente com o ofício n.º 3461, do chefe de gabinete, datado de 1 de Julho de 1991).

Registe-se ainda o seguinte:

6.7 — Com a data de 4 de Fevereiro de 1991, a mesma Auditoria Jurídica prestou uma informação sobre o assunto: «Exposição de vários juízes desembargadores acerca da escala indiciária do sistema remuneratório dos magistrados», em que «se justifica a pretensão manifestada pelos exponentes», devendo considerar-se, no essencial, que «dado que os magistrados em causa não foram nomeados desde logo desembargadores por deficiência dos quadros, é de entender que para os efeitos de escala indiciária, os cinco anos de serviço devem ser contabilizados independentemente da data de promoção à 2.ª instância».

6.8 — Sobre essa informação recaiu o despacho ministerial concordante de 15 de Fevereiro de 1991, mandando ainda submeter o assunto à «consideração de S. Ex.ª a Secretária de Estado do Orçamento», que mereceu desta um despacho de concordância datado de 19 de Março de 1991 (cf. consta da comunicação da 5.ª Delegação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, junto do Ministério da Justiça, n.º 653, de 25 de Março de 1991, dirigida à chefe de gabinete do Ministro da Justiça).

6.9 — Dão-se aqui por inteiramente reproduzidos os documentos referenciados em 6.4, 6.5 e 6.7.

7 — O *tronco* comum da tese sustentada *ab initio* pelo recorrente assenta no estatuto dos juízes do Tribunal Constitucional, que, à luz dos artigos 30.º e 35.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, passa pelos seguintes *parâmetros:*

Os «juízes do Tribunal Constitucional têm honras, direitos, categorias, tratamento, vencimentos e regalias iguais aos dos juízes do Supremo Tribunal de Justiça» (artigo 30.º).

Os «juízes do Tribunal Constitucional não podem ser prejudicados na estabilidade do seu emprego, na sua carreira e no regime da segurança social de que beneficiam por causa do exercício das suas funções» e «os juízes não perdem a antiguidade nos seus empregos nem podem ser prejudicados nas promoções a que entretanto tenham adquirido direito» (artigo 35.º, n.ºs 1 e 3).

Este é o *ponto de partida* para se buscar a solução para o problema posto pelo recorrente e que, de forma simples e linear, se equaciona — equação que, aliás, no despacho recorrido não se considerou decisivamente — nos seguintes termos: segundo uma prática radicada fortemente nestes últimos anos, a nível dos tribunais superiores, e com vista a acudir ao volume crescente do serviço processual, os conselhos de gestão dos magistrados — aqui, o Conselho Superior da Magistratura (CSM) — têm nomeado juízes auxiliares e interinos, especialmente aqueles, com cobertura legal nos artigos 85.º da Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro, e 56.º e 57.º do Decreto-Lei n.º 214/88, de 17 de Junho. Beneficiando esses juízes, por exercerem as funções de desembargadores nos tribunais de relação, independentemente da data de promoção à 2.ª instância, da contagem de todo o tempo de serviço naqueles tribunais, para efeitos de escala indiciária do sistema remuneratório — índice 240 para a categoria de desembargador e

índice 250 para a de desembargador com cinco anos de serviço — e entendendo o recorrente estar nas mesmas condições, pretende que «lhe seja contado o tempo em que desempenhou funções como juiz conselheiro do Tribunal Constitucional», independentemente da data da sua promoção à 2.ª instância e para efeitos de contagem do quinquénio em causa [tudo isto porque a Lei n.º 21/85, de 2 de Julho, com as alterações que lhe introduziu a Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro (artigo 1.º), passou a estipular no seu artigo 23.º, conjugado com o respectivo mapa anexo, que a remuneração base do desembargador com cinco anos de serviço era definida em função do índice 250, com efeitos reportados a 1 de Janeiro de 1989, por força do disposto no artigo 7.º da mesma Lei n.º 2/90].

Assistir-lhe-á razão, quando no despacho recorrido, indeferindo a sua pretensão, se considerou que a «atribuição da categoria de desembargador com cinco anos de serviço — escala judiciária 250 — só lhe poderá ser atribuída em 7 de Outubro de 1991», já que a promoção à 2.ª instância data de 7 de Outubro de 1986?

É o que se vai ver.

8 — Não oferece dúvidas que, como se pode ler no Acórdão desta Secção de 14 de Janeiro de 1992, recurso n.º 28 373, «em relação aos juízes do Tribunal Constitucional que sejam magistrados de carreira, não se verifica qualquer corte, ruptura ou solução de continuidade na carreira profissional, pois, naquele Tribunal, continuam a manter o estatuto de juízes e ao cessarem funções retomam as mesmas sem que, entretanto, possa resultar para eles qualquer inconveniente quanto a antiguidade e promoções».

É com esta perspectiva, e, portanto, com referência aos artigos 30.º e 35.º, n.os 1 e 3, da Lei n.º 28/82, que tem de analisar-se o despacho recorrido, em confronto com o entendimento perfilhado pelo recorrente, para se saber se está ou não ferido de ilegalidade, por violação directa daquelas normas. Com o que não interessa dissecar o benefício que, à luz da Lei n.º 2/90, passaram a gozar os juízes a exercerem funções de desembargador nos tribunais de relação, como juízes auxiliares ou interinos, independentemente da data da promoção à 2.ª instância, decorrendo ela da «interpretação» que ao regime legal foi dada pela Administração, por via dos despachos do Ministro da Justiça, de 15 de Fevereiro de 1991, e da Secretária de Estado do Orçamento, de 15 de Março de 1991, identificados nos n.os 6.7 e 6.8 da matéria de facto. Benefício traduzido numa progressão na escala indiciária do sistema retributivo, relativamente aos desembargadores, constituindo dois escalões, o de desembargador e o de desembargador com cinco anos de serviço, aquele com índice 240 e este com índice 250, sendo que o valor dos índices, em moeda, resulta do disposto no artigo 6.º da Lei n.º 2/90.

Tal significa que, a partir desta lei, e no plano retributivo, no que toca à remuneração base prevista nos artigos 22.º e 23.º da Lei n.º 21/85, segundo a redacção do artigo 1.º daquele diploma legal, a progressão dos juízes de direito e dos desembargadores, em especial a daqueles, assimilou-se a uma verdadeira promoção. Pois que, os juízes iam subindo na escala indiciária, a partir de três anos de serviço até aos dezoito anos, e os desembargadores subiam a partir dos cinco anos de serviço.

Configurada, deste modo, a solução legal e conjugada ela com o entendimento da Administração, a favor dos juízes em exercício de funções nos tribunais de relação, parece lógico concluir que o recorrente se viu prejudicado nessa progressão, a partir do momento em que estava em condições de ser destacado como juiz auxiliar para

aqueles tribunais, à semelhança dos demais juízes em situação paralela, ao abrigo do poder conferido ao CSM no artigo 89.º da Lei n.º 38/87 e segundo a *praxis* institucionalizada de concretizar na prática esse poder.

Ora, o n.º 3 do artigo 35.º da Lei n.º 28/82 expressa a regra de que os juízes do Tribunal Constitucional não «podem ser prejudicados nas promoções a que entretanto tenham adquirido direito», e se a progressão nos escalões equivale a uma verdadeira promoção, não sendo esta apenas a que prevê o artigo 46.º da Lei n.º 21/85, quanto ao «provimento de vagas de juiz da relação», é bom de ver que o recorrente foi prejudicado nessa progressão, na medida em que no despacho recorrido se considerou apenas aquela promoção do artigo 46.º, com a data de 7 de Outubro de 1986. Quando outros juízes na mesma posição do recorrente puderam beneficiar na mesma progressão, só porque foram nomeados, e em datas anteriores àquela, juízes auxiliares dos tribunais de relação.

E, nem se diga que o n.º 2 do artigo 85.º da Lei n.º 38/87 faz depender o nomeação do CSM da «anuência de magistrado», o que faltaria no caso do recorrente, e, portanto, aquele poder discricionário do Conselho nunca poderia ser exercido relativamente a ele.

Mas, não é assim. Por um lado, aquela «anuência de magistrado» não significa pedido do magistrado, mas apenas que o poder exercido pelo Conselho, para ser eficaz, necessita de uma manifestação de vontade do interessado (o Conselho pratica o acto de nomeação e depois colhe a anuência do magistrado indicado). Depois, não se prova que, no caso do recorrente, o Conselho, talqualmente acontece com os demais juízes, tenha procurado obter a sua anuência para a nomeação, antes parecendo que não o teria feito, exactamente porque ele era então juiz conselheiro do Tribunal Constitucional, mas daí não se pode partir para se chegar a um resultado — a não progressão como desembargador — que o prejudica.

Enfim, e porque não pode deixar de concluir-se pelo prejuízo do recorrente, que não progrediu nos escalões do sistema retributivo, à semelhança dos demais juízes que, na mesma situação, puderam progredir nesses escalões, incorre o despacho recorrido no vício de violação de lei, por ofensa do n.º 3 do artigo 35.º da Lei n.º 28/82, procedendo, nesta medida, as conclusões das alegações do recorrente.

9 — Termos em que, sob invocação dos artigos 205.º e 206.º da Constituição, acordam em conceder provimento ao recurso, anulando o despacho recorrido.

Sem custas.

Lisboa, 16 de Fevereiro de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *Filipe da Costa Aires — José Vicente de Oliveira e Castro.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 16 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Concurso para admissão de inspectores de jogo de 2.ª classe do quadro da Inspecção-Geral de Jogos. Classificação de serviço.

Doutrina que dimana da decisão:

O procedimento de classificação de serviço, cujo acto conclusivo é elemento de ponderação na classificação final do concurso para admissão de inspectores de jogo de 2.ª classe do quadro da Inspecção-Geral de Jogos, nos termos do disposto no ponto 13.º, n.º 4, do respectivo aviso de abertura, é autónomo e independente do procedimento do concurso.

Recurso n.º 30 201, em que são recorrente João Carlos Serpa de Almeida e recorrido o Secretário de Estado do Turismo. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Dimas de Lacerda.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

João Carlos Serpa de Almeida, divorciado, residente na Avenida do Infante Santo, 72, Lisboa, interpôs recurso contencioso de anulação do acto do Secretário de Estado do Turismo, cometido em 1 de Outubro de 1991, que negou provimento ao recurso hierárquico que interpôs da homologação da lista de classificação final que o excluiu do concurso interno geral de ingresso para inspectores de jogo de 2.ª classe, aberto por aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 198, de 29 de Agosto de 1989.

As conclusões da alegação do recorrente são as seguintes:

1. O acto recorrido enferma de vício de violação de lei devido ao facto do notado não ter estado em contacto funcional com o notador quer no ano civil de 1990, quer no ano de 1991, pelo menos seis meses (Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 6 de Janeiro, artigos 6.º, n.º 2, 10.º, n.os 1 e 4, e 14.º).

2. Incorre também em violação de lei por não ter sido realizada a entrevista individual ao candidato, nem terem sido dadas as classificações na presença do candidato (artigo 31.º do citado decreto regulamentar).

3. Incorre ainda em violação de lei na medida em que foi restringido o prazo de cinco dias do direito de reclamação do recorrente e, consequentemente, o seu direito de defesa (artigo 32.º, n.º 1, do referido decreto regulamentar.)

4. Enferma de vício de forma na medida em que existe falta de fundamentação do acto ao não ser preenchida a rubrica «Apreciação geral» (Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, artigo 1.º, n.º 1).

5. Enferma de abuso de poder por violação dos princípios constitucionais da igualdade e da legalidade [artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa (CRP)].

A autoridade recorrida contra-alegou, contrariando as afirmações do recorrente por impugnação directa dos factos referidos nas conclusões 1.ª e 3.ª e por impugnação motivada do facto referido na conclusão 2.ª

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público, no seu visto final, emitiu o seguinte douto parecer:

«Em meu parecer o recurso não merece provimento.

De facto, o recorrente ataca essencialmente a sua classificação de serviço e o processo utilizado para essa classificação.

Admitindo que é aplicável, como diz o recorrente, o Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho, e tendo o recorrente tido conhecimento da ficha de notação em 28 de Junho de 1991 e da homologação em 5 de Julho de 1991 (fl. 26), verifica-se que não impugnou aquela classificação, nos termos dos artigos 31.º, n.º 1, e segs. daquele decreto regulamentar, pelo que tal classificação se consolidou como caso resolvido, tendo sido correcta a sua utilização na classificação final do concurso de ingresso para inspectores de jogos cuja homologação vem impugnada.

Isto é, a classificação de serviço foi apenas um dos factores a considerar na avaliação da candidatura no âmbito daquele concurso, sendo o respectivo processo perfeitamente destacável do processo do concurso.

Ora, o recorrente não impugnou devidamente aquela classificação de serviço e o respectivo método utilizado pelos notadores não tendo sequer feito qualquer alusão de tal matéria no recurso hierárquico que interpôs da classificação final do concurso, sendo certo que dela tinha o necessário conhecimento como consta da ficha de notação.»

Com os vistos legais, cumpre decidir.

Os factos provados relevantes são os seguintes:

1. Por aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 198, de 29 de Agosto de 1989, foi aberto concurso interno geral de ingresso para admissão a estágio e preenchimento de 11 vagas de inspector de jogos de 2.ª classe da carreira técnica superior do quadro de pessoal da Inspecção-Geral de Jogos, anexo ao Decreto-Lei n.º 184/88, de 25 de Maio, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 159/89. de 12 de Maio.

2. O recorrente, que era inspector estagiário, candidatou-se ao referido concurso.

3. Por despacho de inspector-geral de Jogos, de 24 de Julho de 1991, foi homologada a lista de classificação final do referido concurso na qual o recorrente consta como «não aprovado» por, nos termos do Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho, artigo 5.º, alínea *f*), ter obtido classificação inferior a 14 valores.

4. Do acto de homologação interpôs recurso hierárquico necessário para a autoridade recorrida.

5. Por despacho de «concordo» de 1 de Outubro de 1991, o Secretário de Estado de Turismo negou-lhe provimento por concordância com o parecer emitido pela Auditoria Jurídica n.º 42/AJ/91, de 25 de Setembro de 1991, constante de fls. 14 e segs. dos autos, cujo conteúdo se dá por reproduzido.

6. Também se dá por reproduzido conteúdo das actas das reuniões do júri do concurso e documentos anexos constantes dos autos, nomeadamente a acta n.º 3, a fls. 21 e segs., por cópia, e do processo instrutor.

7. Ao recorrente foi dado conhecimento da ficha de notação da sua classificação de serviço no dia 28 de Junho de 1991 e não reclamou para o respectivo notador, nem requereu parecer da comissão paritária.

8. A homologação da ficha de notação e atribuição da menção classificativa foram feitas em 3 de Julho de 1991.

9. Deste, de que teve conhecimento em 5 de Julho de 1991, o recorrente não interpôs recurso hierárquico autónomo para a entidade competente.

Exposta a matéria de facto provada convém fixar o objecto do recurso e enunciar as questões a resolver.

O objecto do recurso é o acto referido em 5, cujo conteúdo jurídico não oferece dúvida.

As questões a resolver, se não ficarem prejudicadas, serão as que seguidamente se elencam, na ordem por que vão referidas, cumprindo o disposto no artigo 57.º da Lei de Processo nos Tribunais Admi-

nistrativos (LPTA) — Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, com as alterações da Lei n.º 12/86, de 21 de Maio.

A) *Questões de fundo.*

a) Violação de lei:

Violação do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 6 de Janeiro, artigos 6.º, n.º 2, 10.º, n.ºs 1 e 4, 14.º, 31.º e 32.º, n.º 1, e 13.º da CRP.

b) Vício de forma:

Falta de fundamentação.

A) *Questões de fundo.*

a) Violação de lei:

Violação do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 6 de Janeiro, artigos 6.º, n.º 2, 10.º, n.ºs 1 e 4, 14.º, 31.º e 32.º, n.º 1, e 13.º da CRP.

Conclui o recorrente, como se viu, que o acto impugnado viola as indicadas disposições legais porque: o acto da sua classificação de serviço, que o júri tomou em consideração na ponderação da sua classificação final do concurso violou a lei, devido ao facto do notado não ter estado em contacto funcional com o notador quer no ano civil de 1990, quer no ano de 1991, pelo menos de seis meses, por não ter sido realizada a entrevista individual ao candidato, nem terem sido dadas as classsificações na sua presença e na medida em que foi restringido o prazo de cinco dias do direito de reclamação do recorrente e, consequentemente, o seu direito de defesa. Pretende também que houve «abuso de poder» por violação dos princípios constitucionais da igualdade e da legalidade, cometidos pelo notador.

Como se vê o recorrente apenas ataca o acto que constitui objecto do recurso de anulação — que é tão-só o acto do Secretário de Estado do Turismo que negou provimento ao recurso hierárquico que interpôs do acto de homologação do acto do júri que declarou a sua não aprovação no referido concurso — por a autoridade recorrida, como, aliás, acontecera com o júri, ter tomado em consideração como elemento de ponderação na classificação final a nota que obteve como classificação de serviço, classificação que o recorrente entende ilegal por o respectivo procedimento enfermar das supra-referidas ilegalidades.

É exacto, e nem o recorrente põe isso em dúvida, que a classificação de serviço atribuída ao recorrente no período de estágio constituía elemento de ponderação na atribuição final do concurso, tal como constava do aviso de abertura, cláusula 13.4, onde expressamente se enunciava: que a avaliação e classificação final se faria tendo em atenção: «o relatório de estágio apresentado por cada estagiário, a classificação de serviço obtida durante o estágio e a avaliação do curso de formação».

Mas pretende o recorrente que tal classificação de serviço é inválida por enfermar das várias ilegalidades acima referidas, invalidade que se comunicaria ao acto classificativo do concurso tornando-o igualmente inválido ou que o júri não podia tomar conhecimento dessa classificação porque o recorrente não teve ocasião de exercer o seu direito de defesa contra ela, por ter sido considerada pelo júri e pela entidade homologante antes de ter decorrido o prazo de reclamação que lhe era conferido pelo artigo 32.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 6 de Janeiro.

Não, tem, porém, fundamento essa pretensão.

O acto de classificação de serviço obtido em procedimento administrativo regido, com as necessárias adaptações, pelas normas do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 6 de Janeiro, é um acto administrativo autónomo do acto classificatório final do concurso de recrutamento e tomado num procedimento administrativo igualmente autónomo, que se assume como acto administrativo firme se não for impugnado, na via hierárquica, pela forma prevista na lei e no prazo legal, como resulta do disposto nos artigos 38.º e 39.º do citado decreto regulamentar.

Como é princípio geral de direito contencioso administrativo, que aflora para os actos da administração local no artigo 89.º, n.º 3, da Lei das Autarquias Locais (LAL) — Decreto-Lei n.º 100/84, 29 de Março —, o decurso do prazo legal de impugnação graciosa necessária dos actos administrativos, sem que esta se verifique, sana os eventuais vícios constituintes de ilegalidade que eventualmente esses actos contenham. A firmeza estabiliza os actos na ordem jurídica com força de caso resolvido ou caso decidido.

Porque, na realidade, como se vê da matéria de facto provada, o recorrente não impugnou aquele acto na via hierárquica no prazo legal, tem de haver-se como absolutamente indemne de vícios de anulabilidade, como são os que o recorrente agora lhe atribui

O acto de classificação de serviço do recorrente ganhou força de caso resolvido ou decidido, insusceptível de sindicabilidade posterior na via contenciosa, ainda que incidentalmente.

O júri do concurso, a entidade homologante e a autoridade recorrida, apreciando esse acto de classificação de serviço com o exacto conteúdo com que se firmou na ordem jurídica na ponderação a que procederam com vista à classificação final do concurso não violaram, pois, qualquer das disposições legais invocadas.

b) Vício de forma, falta de fundamentação (artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho).

Pretende também que o acto impugnado enferma de vício de falta de fundamentação por no procedimento da sua classificação de serviço não ter sido preenchida a sua ficha de notação na rubrica «Apreciação geral».

Valem de pleno, aqui, as considerações feitas em *a*).

Improcede, obviamente, a conclusão respectiva.

Por tudo o exposto, considerando prejudicado o conhecimento de quaisquer outras questões, julgam improcedentes as conclusões da alegação do agravante e negam provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com taxa de justiça de 15 000$ e procuradoria de 8000$.

Lisboa, 16 de Fevereiro de 1993. — *Dimas de Lacerda* (relator) — *Artur Maurício* — *Costa Aires.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 16 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Competência do Supremo Tribunal Administrativo. Conselho do Ministério Público. Directiva. Acto de execução.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O Supremo Tribunal Administrativa é competente para conhecer de recurso que tem por objecto um acórdão do Conselho Superior do Ministério Público relativo a provimentos da hierarquia que organizaram turnos de delegados do procurador da República tendo em vista a prática de actos processuais urgentes após o período de funcionamento dos tribunais. Incluindo fins de semana e feriados, provimentos esses que se repercutem na esfera jurídico-estatutária dos seus destinatários.

2 — A directiva do procurador-geral da República que manda seguir os princípios aprovados pelo Conselho Superior do Ministério Público na organização dos referidos turnos não constitui acto reclamável para aquele Conselho, nos termos do artigo 12.º da Lei Orgânica do Ministério Público.

3 — Erra na interpretação de tal directiva e na interpretação e aplicação do aludido artigo 12.º o acórdão que recusa o conhecimento do mérito da impugnação dos citados provimentos, com fundamento em que estes são mera execução da directiva referida no número anterior. Não reclamada, como o podia ter sido, ao abrigo do mesmo preceito da Lei Orgânica do Ministério Público.

Recurso n.º 30 543, em que são recorrentes Albino de Sousa e outro e recorrido o Conselho Superior do Ministério Público. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Artur Maurício.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Albino de Sousa, António Augusto Archer Leite de Queirós, António José de Almeida Pereira, António Manuel Santos de Prado e Castro, Carlos Alberto de Fátima Rebordão Teixeira, Domingos Moreira da Costa Padrão, Eduardo Gonçalves de Almeida Loureiro, Fernando José Marques Dias, Fernando Valério Pinto, Francisco Alexandre Nogueira Ferreira Amorim, Gonçalo Nuno de Matos Eleutério Silva, João Manuel de Meneses e Ávila Sequeira, José Cunha de Magalhães e Meneses, José Henrique Vahia Pinto da Cunha, João Manuel Baptista Romão, José Manuel de Pinho Sousa Coelho, José Norberto Ferreira Martins, Manuel Ângelo Gomes, Manuel de Amorim Corga, Manuel de Sousa Mendes, Manuel José Costa Araújo, Manuel Pinto Alves de Azeredo, Maria do Céu Beato Oliveira de Sousa Nogueira, Maria João de Magalhães C. S. Canicares Barata, Maria José Guimarães Pereira Eleutério Silva, Manuel Eduardo Matos Santa, Maria da Conceição Silva Fernandes Pires Esteves, Maria Luísa de Sousa Simões, Raimundo Manuel da Silva Queirós, Rosa Armanda Nunes Soares de Moura e Vítor Manuel Carvalho Coelho, interpõem recurso do Acórdão do Conselho Superior do Ministério Público (CSMP) de 11 de Dezembro de 1991, adiante melhor identificado, pedindo a sua anulação por vício de incompetência e de violação de lei.

No seu visto inicial, suscitou o Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) a questão da incompetência em razão da matéria deste STA, nos seguintes termos:

«A deliberação do CSMP de 11 de Dezembro de 1991, agora contenciosamente sindicada para esta 1.ª Secção do STA ao abrigo da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 26.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), constitui a decisão final das sucessivas impugnações de natureza hierárquica que os ora recorrente, enquanto delegados do procurador da República, dirigiram contra os actos de provimento n.os 165 e 166, de 5 e de 8 de Janeiro de 1990, respectivamente, da autoria dos procuradores da República junto da comarca do Porto, decisão final aquela que manteve esses ditos provimentos, pelo desatendimento do respectivo recurso hierárquico.

Ora, tais provimentos pretenderam regular, na área da comarca do Porto, o modo com os respectivos delegados do procurador da República deveriam assegurar a participação do MP enquanto órgão auxiliar de justiça, em actos processuais relativos a arguidos detidos ou presos ou indispensáveis à garantia da liberdade das pessoas, a praticar aos sábados, domingos e feriados e durante as férias judiciais ou fora das horas de expediente dos respectivos tribunais.

O que significa que a deliberação agora atacada contenciosamente, ao manter em última instância semelhantes provimentos com um conteúdo como o acabado de descrever, o fez seu.

Mas, se é assim, a mesma não é recorrível nessa via e isto porque a já falada alínea *d*) do n.º 1 do artigo 26.º do ETAF só comete o conhecimento dos recursos à 1.ª Secção do STA quanto aos actos das autoridades nela referidos — entre os quais o CSMP — em matéria administrativa, atenta circunstância, por demais sabida, de todas aquelas autoridades não integrarem o âmbito subjectivo da Administração Pública.

E, como se viu, os referidos provimentos limitam-se a ordenar o modo de participação dos já referidos magistrados em actos processuais regidos pelo império do processo criminal e legislação conexa, não dizendo directamente respeito ao estatuto daqueles.

É certo que a intervenção dos ditos magistrados naqueles actos processuais (no âmbito já mais acima delimitado) tem necessariamente reflexos no seu estatuto, mas a verdade é também que estes, enquanto tais, não têm autonomia: os provimentos em causa não pretenderam dispor sobre ou quanto ao universo estatutário, mas antes e apenas quanto ao modo de assegurar, pelo lado do MP, a realização de actos de processo criminal relativos a detidos ou presos nas já referidas condições de tempo.

Pois o que estará em jogo quanto à avaliação do mérito dos provimentos que nessa matéria dispuseram é saber se as normas de processo criminal (de natureza internacional, constitucional ou ordinária) exigem a prática de actos processuais a todo o tempo quando esteja em jogo a liberdade das pessoas.

Por aqui se vê, assim, que os provimentos — e a deliberação impugnada ao aderir a eles — dizem respeito a actos de processo criminal, na vertente participativa do MP, não tendo pois natureza administrativa [artigo 4.º, n.º 1, alínea *d*), do ETAF] necessária à sua impugnação contenciosa.

E não comungando de semelhante natureza, este Supremo Tribunal não é competente para conhecer do respectivo recurso contencioso, vasado na petição de fls. 1 e segs.

Termos em que, por tal fundamento, suscito a questão da incompetência em razão da matéria deste Supremo Tribunal [artigo 27.º, alínea *a*), da LPTA].»

Ouvidos os recorrentes sobre esta matéria, sustentaram que a deliberação recorrida tem natureza administrativa.

Relegado o conhecimento desta questão para final, os recorrentes apresentaram as suas alegações, concluindo:

1. O acto recorrido errou na qualificação que atribuiu aos provimentos n.os 165 e 166, uma vez que estes não são meros actos de execução de actos administrativos definitivos e executórios após a sua confirmação hierárquica superior.

2. O acto recorrido padece de vício de violação de lei porquanto a criação, regime e organização, quer do tribunal permanente (do qual os turnos permanentes são um corolário ou componente), quer dos turnos permanentes são matérias conexas com os direitos, liberdades e garantias e com a organização e competência dos tribunais e do MP e estatuto dos respectivos magistrados.

Tais matérias fazem parte da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, podendo o Governo sobre elas legislar mediante a competente e prévia autorização desta [artigo 168.º, n.º 1, alíneas *b*) e *g*), da Constituição da República Portuguesa (CRP)].

Assim, tal acto sofre de inconstitucionalidade por patente incompetência.

3. O acto ora em crise sofre também de vício de violação do artigo 84.º, n.º 1, da Lei Orgânica do Ministério Público (LOMP), ao tempo em vigor, uma vez que esta só previa turnos de férias e não outros.

4. Também pelo acto recorrido é violado o artigo 65.º da LOMP à data em vigor e pelas razões já expostas.

5. O direito ao descanso semanal consagrado no artigo 59.º da CRP é também violado com o acto ora em crise, bem como — ao privilegiar com tal sistema os cidadãos do Porto e de Lisboa — viola o princípio da igualdade dos cidadãos consagrado no artigo 13.º da CRP.

6. É também violado o artigo 20.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 110-A/81, de 14 de Maio, por completa omissão de autorização superior para a realização de trabalho extraordinário em dias de descanso (feriados e domingos).

7. O acto recorrido ao acolher a legalidade dos provimentos em causa veio a consagrar o reconhecimento de seu desvio de poder, uma vez que o seu conteúdo de longe ultrapassou os limites ou balizas impostos pelo Acórdão de 26 de Setembro de 1989 da autoria do próprio recorrido.

Não houve contra-alegações e o Ex.mo Magistrado do MP neste STA emitiu parecer no sentido do provimento do recurso, se não for julgada procedente — como mantém dever ser — a questão suscitada no visto inicial e cujo sentido clarifica; deverá, porém, negar-se provimento ao recurso se se entender que o objecto do recurso se não limita à decisão de não conhecimento do mérito da impugnação graciosa, abrangendo o conteúdo dispositivo dos provimentos hierarquicamente recorridos já que se não verificariam os vícios arguidos pelos recorrentes, sintetizados nas conclusões 2 a 7 supra referidas.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

Está provado:

A) Em 26 de Setembro de 1989, o CSMP acordou:

«*a*) Em propor ao Sr. Ministro da Justiça, por intermédio do Sr. Procurador-Geral da República, logo que preparadas, as providências legislativas necessárias à concretização do princípio do tribunal permanente — tudo ao abrigo e nos termos do artigo 24.º, alínea *e*), da LOMP;

b) Em estabelecer — para valer enquanto os tribunais não funcionassem permanentemente — os seguintes critérios gerais mínimos a que deve obedecer a elaboração e a realização dos turnos referidos no artigo 84.º, n.º 1, da referida LOMP:

1. Quando uma comarca só tiver ao serviço um, ou, a título excepcional, dois magistrados, pode ser agrupada com outra ou outras do mesmo círculo ou distrito judicial;

2. Deverá ser elaborado turno para o período de encerramento do tribunal, nos dias úteis, e para os feriados que não precedam nem sucedam ao fim de semana (sábados e domingos);

3. Deverá ser elaborado turno para os feriados que precedam ou sucedam ao fim de semana;

4. Nos turnos, o magistrado, além de contactável, deve estar disponível para comparecer no tribunal, se necessário;

5. Nas férias judiciais haverá um só turno para o qual valem os princípios expostos nos números anteriores;

6. Quando a notícia do crime o justifique, o magistrado de turno deve informar o respectivo superior hierárquico.

c) Em reconhecer que a efectivação dos princípios atrás definidos determina o estabelecimento de sistemas paralelos pelo Conselho Superior da Magistratura e pela Ordem de Advogados.

B) Em 3 de Novembro de 1989, o procurador-geral da República, proferiu despacho, em que, referenciando o acórdão do CSMP atrás mencionado, determinou, com expressa invocação do artigo 10.º, n.º 2, alíneas *a*), *b*) e *e*), da Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro, o seguinte:

«3.1 — O acórdão do CSMP será circulado com o presente despacho, devendo ser seguido por todos os magistrados do MP. No cumprimento da directiva serão tidas em conta:

a) A natureza interdisciplinar das questões e o reconhecimento de que a efectivação dos princípios depende, em alguns casos, da disponibilidade de estruturas e do funcionamento de sistemas paralelos;

b) A necessidade de uma concepção gradualista dos objectivos, que vá acompanhando a verificação de condições que a hierarquia avaliará caso por caso;

c) A observância dos critérios definidos por meu despacho de 11 de Abril de 1988, quando as circunstâncias os continuem a justificar como limite mínimo de actuação.

3.2 — [. . .].»

c) Os procuradores da República da comarca do Porto, em 5 de Janeiro de 1990, deram o provimento n.º 165 (corrigido em 8 do mesmo mês com o provimento n.º 166) relativo aos turnos de magistrados para a prática de actos urgentes depois do período de encerramento do tribunal, provimento esse que expressamente invocava o acórdão e o despacho mencionados nas alíneas antecedentes (fls. 131 e segs.).

d) Os recorrentes impugnaram os referidos provimentos em recurso dirigido ao procurador distrital do Porto (fl. 135).

e) Por despacho do procurador distrital do Porto, de 28 de Fevereiro de 1990, foi indeferido o recurso a que alude a alínea anterior (fl. 143).

f) Inconformados com este despacho, os recorrentes dele recorreram para o procurador-geral da República.

G) Também este recurso foi indeferido por despacho de 22 de Junho de 1990 (fl. 148), que concluiu nos seguintes termos:

«5. Pelo exposto, constituindo os provimentos impugnados actos de mera execução da directiva que emiti e com ela se conformando,

indefiro o recurso, confirmando nos seus precisos termos a decisão do Sr. Procurador-Geral-Adjunto no Porto [. . .].»

H) Ainda inconformados, os recorrentes impugnaram este despacho em recurso dirigido ao CSMP.

I) Por seu Acórdão de 11 de Dezembro de 1991 — que aqui se dá por inteiramente reproduzido e que é o acto ora recorrido —, o CSMP indeferiu o recurso.

Cumpre conhecer, em primeiro lugar, da questão prévia suscitada pelo Ex.mo Magistrado do MP quanto à competência em razão da matéria deste STA.

Como se deixou relatado, entende aquele Ex.mo Magistrado que o acto em causa que mantém os citados provimentos n.os 165 e 166 proferidos pelos procuradores da República da comarca do Porto e, assim, comunga da mesma natureza destes, não foi emitido em matéria administrativa.

A incompetência do STA derivaria, em primeira linha, do disposto no artigo 26.º, n.º 1, alínea *d*) do ETAF, que atribui competência ao STA para conhecer de actos do CSMP «em matéria administrativa».

A invocação deste preceito é clarificada com o apelo feito ao artigo 4.º, n.º 1, alínea *d*), também do ETAF, por se tratar de um acto intimamente conexionado com o processo criminal no ponto em que estabeleceria regras para a prática de actos por parte de agentes do MP em inquéritos ou processos criminais — aquele seria, pois, um acto praticado no exercício da chamada «administração da justiça».

Vejamos se é assim.

O acto administrativo, tal como, tradicional e cominantemente, o define a nossa doutrina, dimana necessariamente de um órgão da Administração.

Esta concepção mereceu, aliás, reforço considerável com o disposto no artigo 120.º do Código de Procedimento Administrativo, pese embora as suas finalidades operativas para efeitos de aplicação desse diploma.

Reconheceu-se, contudo, que certas entidades ou órgãos não integrados na Administração Pública podem praticar actos substancialmente administrativos e cuja sindicabilidade se não deveria subtrair aos tribunais de contencioso administrativo.

Por esse motivo, surgem, pela primeira vez na legislação portuguesa e sintomaticamente no âmbito do contencioso administrativo, normas que se referem a esses actos como «actos em matéria administrativa» — é o caso do citado artigo 26.º, n.º 1, alínea *d*), como também o da alínea *c*) do mesmo número e artigo.

Compreende-se, assim, que a competência do STA para conhecer de recursos que tenham por objecto actos do CSMP esteja delimitada pela matéria administrativa que aqueles regulem.

Na verdade, o CSMP é um órgão colegial integrado na Procuradoria-Geral da República, através do qual este órgão superior do MP exerce a sua competência disciplinar e de gestão dos quadros desta magistratura (artigo 14.º, n.º 1, da LOMP), não estando, pois, inserido na Administração Pública.

Percorrendo, porém, o elenco das suas competências, facilmente se reconhece que elas comportam o exercício de poderes que implicam definições autoritárias de situações jurídicas individuais e concretas, nomeadamente no âmbito estatutário dos magistrados que integram os quadros do MP [cf. artigo 24.º, alíneas *a*) e *b*), da LOMP].

São, pois, os actos praticados no exercício de tais poderes a que o artigo 26.º, n.º 1, alínea *d*), do ETAF, em primeira linha, se reporta.

A circunstância de se tratar de um órgão de gestão de um órgão de justiça do Estado, inserido no poder judicial, introduz, contudo, nesta problemática, algumas questões complexas que contendem com a sua autonomia e independência, em particular no que concerne ao exercício das funções judiciais específicas do MP.

Na verdade, não deixando de ser um serviço público judiciário, o MP carece obviamente de uma organização e de regras próprias que a disciplinem.

Toda essa organização tem como fim último o exercício daquelas funções, ainda que e consoante os actos organizatórios em causa esse fim possa estar mais ou menos próximo.

De todo o modo, se relacionados com a organização do serviço, os actos praticados pelo CSM e em geral por toda a hierarquia do MP, no ponto em que comportem definições autoritárias de situações jurídico-estatutárias individuais, não deixam de versar matéria administrativa.

Não seria, assim, tanto a natureza das decisões como a particular proximidade ou conexão que elas revelassem com o exercício das referidas funções (que poderiam integrar-se no espaço da «administração da justiça» em sentido amplo), a linha de fronteira definidora do âmbito da sua sindicabilidade pelos tribunais administrativos.

Certo é que na actual LPTA se não encontra um apoio minimamente seguro para um tal entendimento.

A disposição que o Ex.mo Magistrado do MP chama a terreiro — o artigo 4.º, n.º 1, alínea *d*) — não parece admitir dúvidas de que só afasta da jurisdição administrativa os actos praticados em inquéritos, instrução criminal ou no exercício da acção penal.

Nada que aquele Ex.mo Magistrado não tenha dado nota, procurando apenas «aproximar» aquele comando do artigo 26.º, n.º 1, alínea *d*), do ETAF.

Mas a verdade é que os provimentos hierarquicamente recorridos, mantidos pelo acórdão do CSMP, são irrecusavelmente organizatórios do serviço, o que, embora alegadamente exigidos pela prática de actos processuais, não lhes retira essa natureza e os subtrai à previsão do citado artigo 4.º, n.º 1, alínea *d*).

O que de qualquer forma não pode esquecer-se é que os recorrentes alegam que esses provimentos organizatórios lesam o seu estatuto, pondo em causa o direito ao descanso semanal.

Não é agora o momento de decidir se é ou não assim, mas o que não oferece dúvidas é que eles afectam — legal ou ilegalmente é questão de fundo — tal estatuto.

Ora, não se conhecendo norma que atribua competência a outra instância judiciária para apreciar a legalidade da decisão recorrida, não parece que se deva fazer relevar, em tais situações, a alegada conexão com o exercício das funções do MP na «administração da justiça», para afastar a competência dos tribunais administrativos, o que, a verificar-se, se traduziria, na prática, a uma denegação de justiça.

Por outro lado, o facto de a apreciação da legalidade do acto recorrido exigir, eventualmente, a interpretação de normas de processo penal, não contende com a competência dos tribunais administrativos, pois, para além, de hoje vigorar o princípio da auto-suficiência da jurisdição administrativa (artigo 4.º, n.º 2, do ETAF) que permite a esta jurisdição o conhecimento de questões prejudiciais da com-

petência de tribunais não administrativos, é frequente a necessidade do apelo a normas de ramos de direito não administrativo para julgar a legalidade de actos administrativos.

Em suma, o facto de se tratar de um acto de organização e de gestão dos serviços que, embora proximamente determinado pela prática de actos processuais penais, não contém qualquer especificação técnico-jurídica sobre o modo de agir dos seus destinatários nesses actos, contendendo com o estatuto dos magistrados recorrentes e sem que se atribua a qualquer outro tribunal competência para dele conhecer, conduz-nos a considerar improcedente a questão suscitada e a julgar competente o STA para conhecer do objecto do recurso.

O acórdão do CSMP recorrido é, no essencial, uma decisão de rejeição do recurso hierárquico, pois não conhece do mérito da impugnação, com fundamento em que os provimentos n.os 165 e 166 não são mais do que a mera execução da directiva supra referida em *B*) não impugnada oportunamente e cujo conteúdo dispositivo não é por eles excedido.

Contra este entendimento se insurgem os recorrentes, com o apoio do Ex.mo Magistrado do MP.

E com razão.

Como consta da matéria de facto [alínea *B*)], na sequência de Acórdão do CSMP de 26 de Setembro de 1989 [alínea *A*)], o procurador-geral da República emitiu o despacho de 3 de Novembro de 1989.

Por força deste despacho deveria aquele acórdão ser seguido e sustentado por todos os magistrados do MP.

Agiu o seu autor no uso da competência que lhe confere o artigo 10.º, n.º 2, alínea *b*), da LOMP: «dirigir, coordenar e fiscalizar a actividade do MP e emitir as directivas, ordens e instruções a que deve obedecer a actuação dos representantes do MP».

Conforme também consta da alínea *A*) da matéria de facto, o citado acórdão do CSMP enunciou «alguns princípios» [é a terminologia usada no despacho mencionado em *B*)] que deveriam presidir à organização de turnos para assegurar a prática de actos urgentes fora dos dias e horários de funcionamento dos tribunais.

Apesar de expressamente dirigida a todos os magistrados, a «directiva» em causa e no ponto em apreço, acabava por ter como directa destinatária a hierarquia intermédia do MP, pois a ela competiria organizar, de acordo com os princípios superiormente aprovados, os turnos de magistrados.

Por outro lado, só a concreta organização desses turnos afectaria a esfera jurídico-estatutária dos magistrados que nesses turnos figurassem, como veio a ser o caso dos recorrentes face ao decidido nos provimentos n.os 165 e 166.

Quer isto dizer que, ou por se tratar de um acto de definição genérica de princípios, ou, se assim se não entender, por carecerem de legitimidade para o efeito, não podiam os recorrentes impugnar a aludida directiva.

O facto de o artigo 12.º da LOMP estabelecer a impugnabilidade, através de reclamação (necessária) para o CSMP, dos actos e resoluções do procurador-geral da República em matéria de gestão em nada compromete tal entendimento.

Na verdade, daquele comando só pode extrair-se que os actos e resoluções de procurador-geral da República não são verticalmente definitivos, mas nada nos diz sobre as características que, para o efeito,

os actos e resoluções devem revestir, nem confere a quem quer que seja legitimidade para os impugnar.

Ora, a recusa de conhecimento de fundo da reclamação apresentada pelos recorrentes por estarem em causa actos de execução e não ter sido impugnado o acto executado, pressupõe a recorribilidade do despacho do procurador-geral da República e a sua consolidação na ordem jurídica por falta de impugnação.

Mas não sendo o citado despacho um acto individual e concreto que conforme a esfera jurídica dos recorrentes, obviamente que se não poderia assentar na sua consolidação para não conhecer do mérito da reclamação dos recorrentes.

Procedendo em contrário, o acórdão recorrido está viciado por erro na interpretação do despacho de 3 de Novembro de 1989 do procurador-geral da República e na interpretação e aplicação do artigo 12.º da LOMP, o que determina a sua anulabilidade.

Pelo exposto, e com prejuízo do conhecimento dos restantes vícios invocados, acordam em conceder provimento ao recurso e anulam o acórdão contenciosamente impugnado.

Sem custas.

Lisboa, 16 de Fevereiro de 1993. — *Artur Maurício* (relator) — *Vaz Rebordão — Rui Pinheiro.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 16 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Nulidade de sentença. Omissão de pronúncia.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Não ocorre omissão de pronúncia e, portanto, não se verifica a nulidade de sentença, prevista no artigo 668.º, n.º 1, alínea d), *do Código de Processo Civil, quando o conhecimento da questão fica prejudicado pela conclusão a que se chegou relativamente a outra.*

2 — Tendo o acórdão reclamado concluído que o despacho contenciosamente impugnado indeferiu um anteprojecto, ficou implicitamente respondido que não indeferiu um pedido de viabilidade de construção.

Recurso n.º 30 661, em que são recorrente o presidente da Câmara Municipal de Cascais e recorridos Alain Demoustier e outro. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. António Samagaio.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Alain Demoustier e outro, com os sinais dos autos, vêm arguir, por omissão de pronúncia, nos termos do artigo 668.º, n.º 1, alínea *d*), do Código de Processo Civil (CPC), a nulidade do acórdão de fls. 132 e segs., com o fundamento de que, tendo invocado na 3.ª conclusão das suas contra-alegações que o «requerimento de 18 de Agosto de

1988 configurava um pedido concreto, com indicação das características do edifício ao nível da cércea, volumetria, área e espaços envolventes, pelo que sempre deveria ser considerado como um pedido de viabilidade de construção», o acórdão não se pronunciou sobre tal questão, apesar de ter expressamente reconhecido que foram apresentados estudos ou anteprojectos.

E acrescenta que, «por outro lado, na conclusão 4.ª das suas contra-alegações, os recorridos invocaram:

O acto recorrido, ao indeferir o pedido de 18 de Agosto de 1988, definiu com carácter vinculativo a posição da Administração, afectando direitos e interesses legalmente protegidos dos ora recorridos, pelo que a sua recorribilidade não oferece dúvidas».

1 — A Câmara Municipal de Cascais (CMC) sustenta, por seu turno, que o acórdão respondeu a tal questão, «nomeadamente a partir da sua p. 11 em que expressamente estão abordadas e referidas matérias constantes da 3.ª e 4.ª conclusões [. . .]».

2 — O Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu douto parecer também no sentido de não se verificar a arguida nulidade.

3 — Vejamos.

Os ora reclamantes impugnaram o despacho do Sr. Presidente da CMC, de 29 de Setembro de 1988, alegando que o mesmo lhes indeferiu o pedido de licenciamento apresentado a 18 de Agosto desse ano.

O Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa decidiu, para além do mais, que tal acto era definitivo e executório, logo recorrível, contra o que defendia a Câmara Municipal, para quem tal acto era meramente preparatório. Mas considerando que tal acto carecia de fundamentação anulou-o por vício de forma.

Desta decisão recorreu a Câmara Municipal vindo a obter ganho de causa pelo acórdão de fls. 132 e segs., segundo o qual o despacho impugnado não consubstanciava um verdadeiro acto administrativo, mas sim mero acto instrumental sendo, por isso, contenciosamente irrecorrível.

Pretendem, agora, os reclamantes que contra-alegaram ser tal acto definitivo, porquanto, contendo o requerimento que indeferiu, um pedido concreto, com indicação das características do edifício ao nível da cércea, volumetria, área e espaços envolventes, sempre deveria ser considerado como um pedido de viabilidade de construção.

Simplesmente, o acórdão em causa respondeu implicitamente a tal questão, como se infere do mesmo.

Com efeito, reza assim a alínea *E*) da matéria de facto:

«Em 18 de Agosto de 1988, os recorrentes dirigiram ao presidente da CMC o seguinte requerimento: «[. . .] vêm na qualidade de proprietários requerer a substituição do anteprojecto existente nessa Câmara com o n.º 3210, de 21 de Abril de 1988, que faz parte de um estudo de conjunto Trumila.

Mais requerem a sua aprovação e apreciação, na convicção de que a solução agora proposta dá cumprimento às exigências requeridas para a zona.»

Sobre este requerimento recaiu o despacho impugnado de indeferimento.

Isto, depois da Câmara Municipal ter indeferido aos reclamantes, pelo menos, um anteprojecto de construção para o local, tendo sido

na sequência deste que, pelo seu requerimento de 18 de Agosto de 1988, pediram a substituição de tal anteprojecto.

Ora, sobre a natureza jurídica do acto impugnado lê-se no acórdão:

«Como resulta da matéria de facto a CMC apenas apreciou, a pedido dos ora recorridos, estudos ou anteprojectos sobre a construção num terreno seu no Monte Estoril, inclusivamente em relação ao requerimento de 18 de Agosto de 1988, em que estes, de forma expressa, pediram a substituição do anteprojecto anterior por outro [. . .].

Mas, assim sendo, a conclusão a que se chegou no acórdão, excluiu desde logo a possibilidade de ter sido indeferido um pedido de viabilidade de construção, pelo que prejudicada ficou tal questão.

Consequentemente, e ainda que de questão se tratasse, o seu conhecimento estaria, pois, prejudicado pela conclusão a que se chegou, não ocorrendo a arguida nulidade por omissão de pronúncia.

Pelo exposto, acordam em indeferir a reclamação.

Custas pelos reclamantes, fixando-se a taxa de justiça em 15 000$.

Lisboa, 16 de Fevereiro de 1993. — *António Fernando Samagaio* (relator) — *Artur Maurício — Nunes Ferreira.* — Fui presente, *Carlos Alberto Cadilha.*

Acórdão de 16 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Congelamento da progressão na categoria. Carreira horizontal. Pessoal auxiliar de segurança.

Doutrina que dimana da decisão:

Na progressão nos escalões descongelados não é aplicável o disposto no artigo 2.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 393/90 ao pessoal integrado na carreira de pessal auxiliar de segurança, reestruturada nos termos do Decreto-Lei n.º 278/89, por tal carreira se não caracterizar como horizontal.

Recurso n.º 30 724, em que são recorrente Laurentino Pinto Caldas e recorrido o Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Artur Maurício.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Laurentino Pinto Caldas, com os sinais dos autos, recorre do despacho do Vice-Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (VCEMFA), adiante melhor identificado, pedindo a sua anulação com fundamento em vício de violação de lei.

Por se encontrar vago o lugar de VCEMFA, respondeu ao recurso o Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (CEMFA), sustentando a legalidade do despacho impugnado.

Nas suas alegações, o recorrente formula, por remissão para a petição, a seguinte conclusão:

Ao decidir como decidiu, o contestado despacho violou o n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 393/90, de 11 de Dezembro, na parte que considera relevante, para efeitos de progressão nos escalões, a antiguidade do recorrente na categoria e não, como dispõe a lei, a antiguidade na respectiva carreira.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Pública emitiu o seguinte parecer:

«A carreira auxiliar de segurança, embora integrada no grupo de pessoal auxiliar, afigura-se constituir uma carreira de regime especial, uma vez que não corresponde a nenhuma das designações previstas no mapa II anexo ao Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, e, como tal, não poderia considerar-se incluída no elenco das carreiras destinadas exemplificativamente como horizontais no n.º 4 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, que apenas se referia às carreiras de regime geral, designadamente quando se reportava a 'outro pessoal auxiliar'.

Na ausência de uma norma correspondente à do n.º 4 do artigo 19.º, o traço diferenciador entre carreiras verticais e horizontais no actual quadro legal terá de encontrar-se por referência às disposições que definem o respectivo regime jurídico e, nomeadamente, as dos artigos 5.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 248/85.

Esta última norma distingue as carreiras verticais e horizontais pela forma de acesso, determinando que, no primeiro caso, o acesso se efective por promoção com precedência de concurso e, no segundo, por progressão, verificando-se a mudança de categoria após permanência de cinco anos na categoria anterior (a meu ver o artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 248/85 mantém-se em vigor, não obstante o disposto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro).

No caso vertente, a exigência de concurso para as diversas categorias de acesso da carreira auxiliar de segurança (salvo quanto à categoria de encarregado que é de livre escolha de entre funcionários com determinados requisitos) caracteriza a carreira como vertical.

No diferente grau de exigência relativamente a categoria superior nos dois tipos de carreiras poderá residir também a justificação para a diferenciação de regimes estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 343/90, de 11 de Dezembro, no que concerne à progressão nos escalões descongelados.

Nas carreiras horizontais, os módulos de tempo de serviço necessários para a progressão na carreira ou na categoria são, em regra, superiores aos exigidos para a promoção a categoria superior ou progressão na categoria, nas carreiras verticais (três anos) (cf. artigos 18.º e segs. do Decreto-Lei n.º 248/85 e 19.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89), ou seja, nas carreiras verticais, os funcionários poderão mais rapidamente atingir as categorias superiores e progredir nos escalões de cada categoria.

Esta razão de ser da lei tem plena aplicação relativamente à carreira auxiliar de segurança regulada no Decreto-Lei n.º 278/89, cujas regras de acesso se aproximam das previstas no artigos 18 e segs., do Decreto-Lei n.º 248/85 para as carreiras verticais ou mistas.

Pelo exposto, em meu entender, deverá denegar-se provimento ao recurso.»

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

Está provado:

A) O recorrente foi integrado no quadro geral de adidos em 17 de Agosto de 1975, com a categoria que detinha em Angola de subchefe (Polícia de Segurança Pública de Angola).

B) Em 19 de Novembro de 1976, o recorrente foi destacado para prestar serviço no EMGFA com as funções de agente de segurança.

C) Integrado no quadro do pessoal civil do EMGFA, como agente de segurança de 2.ª classe, o recorrente é promovido, em 18 de Dezembro de 1980, a agente de segurança de 1.ª classe.

D) Em 19 de Janeiro de 1985, o recorrente é provido na categoria de chefe de turno, criada pela Portaria n.º 672-B/78, de 21 de Novembro e, em 25 de Fevereiro de 1987, ascende à categoria de subchefe de segurança, também criada por aquele diploma.

E) Em 28 de Novembro de 1989, o recorrente transita para a categoria de encarregado, nos termos do Decreto-Lei n.º 278/89, de 23 de Agosto, categoria em que se mantinha à data do seu desligamento do serviço para efeitos de aposentação.

F) Em 17 de Junho de 1991, o recorrente dirige uma exposição ao CEMGFA, que aqui se dá por inteiramente reproduzida em que solicita um tratamento justo e com equidade na contagem de tempo de serviço na carreira, para efeitos de progressão nos escalões, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 392/90, de 11 de Dezembro.

G) A consulta da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional (MDN), a Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP) informa que, para efeito de descongelamento de escalões, só releva o tempo de serviço prestado pelo recorrente desde 25 de Fevereiro de 1987, nos termos do artigo 4.º, n.os 1 e 3, do Decreto-Lei n.º 278/89, não lhe sendo aplicável o disposto no Despacho Normativo n.º 293/90, de 4 de Setembro [fl. 5 do processo de inquérito (PI)].

H) Pela informação n.º 103/SG/FC, a Secretaria-Geral do MDN propõe o indeferimento da exposição referida em *F*), mantendo a posição assumida pela DGAP (fl. 3 do PI).

I) Em 26 de Setembro de 1991, é proferido o despacho ora recorrido nos seguintes termos: «Indefiro pelas razões aduzidas pela DGAP».

Não obstante e relativa indefinição da exposição [alínea *b*) da matéria de facto] que originou o despacho recorrido, dela parece depreender-se a pretensão do recorrente de lhe ser contado o tempo de serviço prestado anteriormente à posse na categoria de subchefe de segurança (25 de Fevereiro de 1987), para efeitos de progressão nos escalões descongelados por força do Decreto-Lei n.º 393/90.

Assim parece ter sido compreendido nas informações ou pareceres referidos supra em *e*) e *f*), onde se sustentou que o tempo de serviço atendível seria apenas o que o recorrente prestara desde a referida posse.

Esta tese fundamenta-se exclusivamente no Despacho Normativo n.º 293/80, publicado em *Diário da República,* de 4 de Setembro de 1980 e no Decreto-Lei n.º 278/89, de 23 de Agosto, sem que se faça o mínimo apelo ao diploma que procedeu ao aludido descongelamento de escalões e onde se estabeleceram as pertinentes regras de progressão.

A impugnação do recorrente, por seu turno, nenhuma alusão faz àquele despacho normativo e as referências ao Decreto-Lei n.º 278/89

justificam-se apenas com o fim de caracterizar a carreira em que ele se encontrava inserido.

A base da sua argumentação é tão-só o disposto no artigo 2.º, n.º 3, do citado Decreto-Lei n.º 393/90, que o despacho recorrido teria violado; a decisão do presente recurso há-de, consequentemente, resultar apenas do conhecimento de tal pretensa ilegalidade.

Vejamos, pois.

O Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, estabeleceu os princípios gerais do sistema retributivo e de gestão da função pública.

No que concerne ao aspecto remuneratório o artigo 17.º, n.ºs 1 e 2, estabeleceu que a remuneração base é determinada pelo índice correspondente à categoria e escalão em que o funcionário ou agente está provido, constituindo o escalão cada uma das posições remuneratórias criadas no âmbito das carreiras horizontais ou de cada categoria integrada em carreira.

Relativamente às carreiras da função pública, o artigo 27.º estabelece que o acesso se faz por promoção para a categoria seguinte e, obrigatoriamente, através de concurso, não carecendo dele, porém, as carreiras horizontais, onde o acesso se faz por progressão.

Nos termos do artigo 40.º, n.ºs 3 e 4, o tempo de serviço prestado na categoria de que o funcionário é titular conta para efeitos de promoção nas carreiras verticais e progressão nas carreiras horizontais: relega-se para regulamentação a relevância do mesmo tempo de serviço para efeitos de progressão (dentro de cada categoria) nas carreiras verticais.

Dando execução ao disposto no artigo 43.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 184/89, o Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, veio desenvolver e regulamentar os princípios gerais contidos naquele diploma.

No que respeita às carreiras, importa salientar que, nos termos do artigo 16.º, n.º 1, a promoção depende, entre outros requisitos, de concurso e, por força do artigo 19.º, a progressão (por mudança de escalão) resulta da permanência, no escalão imediatamente anterior, de quatro anos para as carreiras horizontais e três anos para as carreiras verticais.

Alegadamente por razões de impacto económico, o artigo 38.º, n.º 1, determinou o congelamento da progressão nas categorias, mas desde logo estabeleceu os princípios a que deveria obedecer a calendarização do descongelamento dos escalões, a efectuar por decreto regulamentar; neste mesmo decreto seria fixado o número de anos de serviço para integração nos escalões descongelados durante o período de transição, bem como as regras transitórias sobre a contagem de tempo de serviço para progressão (n.º 3 do citado artigo 38.º).

Previsto como decreto regulamentar mas, pelos motivos indicados no preâmbulo, revistido a forma de decreto-lei, veio a ser publicado em 11 de Dezembro o Decreto-Lei n.º 393/90 que, no seu artigo 2.º, determinou o descongelamento, desde 1 de Julho de 1990, dos dois escalões seguintes ao escalão de integração de cada funcionário ou agente.

Os números seguintes do mesmo artigo 2.º estabelecem:

«2 — A progressão nos escalões descongelados faz-se de acordo com as seguintes regras:

a) Subida de um escalão quando a antiguidade na categoria seja igual ou superior a 8 ou 10 anos, consoante o escalão inicial da respectiva categoria seja 0 ou 1;

b) Subida de dois escalões quando a antiguidade na categoria seja igual ou superior a 15 ou 16 anos, consoante o escalão inicial seja 0 ou 1.

3 — Para efeitos do disposto no número anterior, a contagem do tempo de serviço nos casos das carreiras horizontais e das categorias extintas por agregação pelo Decreto-Lei n.º 353-A/89 e legislação complementar integra o tempo de serviço globalmente prestado na respectiva carreira.»

Em consonância com a diferente natureza das carreiras verticais e horizontais, a que corresponde a sua diversa estrutura, estabeleceu-se assim que só o tempo de serviço na categoria era atendível nas carreiras verticais para a subida de escalão, enquanto que, nas segundas, seria levado em conta todo o tempo de serviço na respectiva carreira.

Ora, neste contexto legal, é inegavelmente adequado o âmbito em que o recorrente situa o seu discurso argumentativo (a natureza da carreira em que estava inserido), âmbito esse em que se move também o parecer do Ex.mo Magistrado do MP.

Com efeito, a ter que se considerar como horizontal a carreira em causa (pessoal auxiliar de segurança) não pode ser apenas a ponderação do tempo de serviço na categoria base suficiente para determinar a progressão do recorrente nos escalões descongelados.

Tem, porém, razão, aquele Ex.mo Magistrado quando caracteriza a carreira de pessoal auxiliar de segurança como vertical.

Como bem se assinala no referido parecer, a carreira em apreço, reestruturada nos termos do Decreto-Lei n.º 278/89, não se mostra expressamente qualificada, em nenhum diploma legal vigente, como carreira horizontal ou vertical.

O Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, fornece, contudo, orientações claras para uma definição das carreiras verticais e horizontais.

Nos termos do artigo 5.º daquele diploma, as primeiras caracterizam-se por integrar categorias com o mesmo conteúdo funcional, diferenciadas em exigência, complexidade e responsabilidade; as segundas, definem-se por integrar categorias com o mesmo conteúdo funcional, cuja mudança de categoria corresponde à maior eficiência na execução das referidas tarefas.

E, por ser assim é que, naturalmente, diferentes são as regras de acesso numa e noutra das carreiras, interessando aqui em particular o facto de nas carreiras verticais o acesso a categoria superior se fazer por promoção, através de concurso e nas horizontais, por progressão, dependendo a mudança de categoria de permanência de determinado número de anos na categoria anterior.

É o que dispõe o artigo 15.º, n.ºs 2 e 3, do citado Decreto-Lei n.º 248/85 e se reafirma no artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 184/89.

Nada a este propósito é posto em causa pelo Decreto-Lei n.º 353-A/89, como aliás é compreensível por se tratar de diploma que, como se disse, visou desenvolver os princípios estabelecidos no Decreto-Lei n.º 184/89.

Na verdade, só aparentemente, o artigo 16.º deste diploma unifica os regimes de acesso (por concurso), pois que se limita a regular o acesso por promoção, quando o acesso nas carreiras horizontais se faz por progressão.

Ora, o Decreto-Lei n.º 278/89, ao definir no seu artigo 5.º, as regras de acesso na carreira «pessoal auxiliar de segurança» — que se desenvolve pelas categorias de agente de segurança de 2.ª classe, agente de segurança de 1.ª classe e agente de segurança principal — deixa

bem claro que a mudança para categoria superior se faz sempre por concurso.

E se o recrutamento do «encarregado» — cuja inserção na carreira é pelo menos duvidosa — se não faz por concurso, a verdade é também que para ela se não muda apenas pela permanência por determinado número de anos na categoria de agente de segurança principal, como seria próprio de uma carreira horizontal.

E também não releva em contrário o facto de o artigo 2.º do mesmo diploma estabelecer globalmente o conteúdo funcional da carreira, dado que a existência de uma carreira de categorias com o mesmo conteúdo funcional — que pode cabalmente justificar aquela definição global — é ainda traço definidor das carreiras verticais, nada nos esclarecendo sobre se a mudança de categoria corresponde apenas à maior eficiência na execução das respectivas tarefas.

Não se vê, pois, que um elemento tão expressivo como é o do acesso por concurso, para caracterizar uma carreira como vertical seja, no caso, posto em crise, por outras razões, de modo a obstar a que se considere como tal a carreira em que o recorrente se integrava.

Mas, sendo assim, para a progressão nos escalões descongelados ao abrigo do artigo 2.º, n.º 2 (já que o n.º 3 não é aplicável), haveria apenas que considerar o tempo de serviço prestado pelo recorrente na categoria de encarregado, nele se contando, por força do artigo 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 278/89, o tempo de serviço na categoria de subchefe de segurança, de onde para aquela transitara.

Nestes termos, não enferma o acto recorrido do vício de violação de lei que lhe é imputado.

Pelo exposto, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com taxa de justiça de 12 000$ e procuradoria de 8 000$.

Lisboa, 16 de Fevereiro de 1993. — *Artur Maurício* (relator) — *Vaz Rebordão — Rui Pinheiro.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 16 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Adiamento da audiência de discussão e julgamento. Nulidades da sentença. Rescisão de contrato administrativo.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Tendo sido adiada a audiência de discussão e julgamento uma vez por falta de uma testemunha a mesma não pode voltar a ser adiada por falta do autor, do seu mandatário e de falta de testemunhas por ele arroladas.

2 — A nulidade de sentença a que alude o artigo 668.º, n.º 1, alínea h), só se verifica quando haja falta absoluta quer em relação aos fundamentos de facto quer em relação aos fundamentos de direito.

3 — A mesma nulidade nos termos da alínea d) verifica-se quando o tribunal não se pronuncia sobre as questões que devesse apreciar ou conheça de questões de que não podia tomar conhecimento.

4 — Assim, não comete tal nulidade a sentença que não conhece de factos não pertinentes à questão a apreciar e dos factos provados extrai ilacções que resultam naturalmente da experiência da vida.

5 — Prevendo-se no contrato administrativo que qualquer incumprimento dá à Administração o direito de imediata rescisão do contrato, verificando-se o incumprimento, o poder unilateral de rescisão por parte da Administração pode ser exercido sem prévia constituição em mora do co-contratante particular.

Recurso n.º 30 798, em que são recorrente António Pagará Campos e recorridos o Hospital de São José e outros. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

António Pagará Campos, casado, industrial de hotelaria, residente na Rua de António Nobre, 19, 1.º, direito, em Lisboa, intentou, nos termos dos artigos 9.º a 51.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e 71.º a 72.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, acção contra o Hospital de São José (HSJ), em Lisboa, com o fundamento de incumprimento de contrato administrativo e decorrente responsabilidade, em que pede a condenação deste a pagar-lhe a indemnização de 15 000 000$ e juros legais desde a citação.

Citado o HSJ, veio contestar a acção o conselho de directores dos Hospitais Civis de Lisboa (HCL), não o tendo feito aquele com o argumento, segundo esta, de carecer de personalidade jurídica e capacidade judiciária.

Houve réplica e tréplica, seguindo-se o despacho saneador em que o M.mo Juiz decidiu ter o HSJ personalidade jurídica e capacidade judiciária.

Considerou não confessados os factos articulados pelo autor, apesar de não contestadas pelo réu, nos termos do artigo 485.º do Código de Processo Civil (CPC).

Desta decisão interpuseram recurso os HCL, que veio a ser admitido por despacho de fl. 132, que subia com o primeiro que houvesse de subir imediatamente com efeito devolutivo.

Designado dia para julgamento, foi o mesmo adiado para o dia 17 de Junho pelas 9 horas e 30 minutos, com fundamento na falta de testemunhas.

Por requerimento de fl. 156, a Ex.ma Advogada do HSJ requereu a designação de outro dia para julgamento com o fundamento de que naquele dia 17 tinha marcado um exame médico de algum melindre.

Ouvida a parte contrária, pronunciou-se pela não oposição à requerida designação de outro dia para julgamento.

Chegado o dia 17 estavam presentes para o julgamento a Ex.ma Advogada do réu, a 4.ª, 5.ª e 14.ª testemunhas do autor e todas as testemunhas do réu. Iniciada a audiência o M.mo Juiz proferiu o seguinte despacho: «Quanto ao requerimento de fl. 156 não é admissível o adiamento, face ao disposto no artigo 651.º, n.º 2, do CPC, visto

que o julgamento já foi adiado uma vez (v.º de fl. 148), indeferindo-se, por isso, o requerido».

Feito o julgamento considerou o M.mo Juiz provados os factos constantes de fls. 161 a 165 dos autos.

Após as alegações foi então proferida a sentença de fls. 186 a 193 dos autos em que julgou a acção improcedente e absolveu o réu do pedido.

Inconformado interpôs então o autor o presente recurso em que na sua alegação conclui.

«1.ª O tribunal é o competente e o HSJ tem personalidade e capacidade jurídicas e legitimidade processual;

2.ª O tribunal *a quo*, ao decidir-se pela realização da audiência de discussão e julgamento na ausência do ora recorrente, do seu mandatário e da maioria das testemunhas, inobservou o disposto no artigo 651.º, n.os 1, alínea *h*), e 3, do CPC, a que para todos os efeitos produz nulidade nos termos do artigo 201.º, n.º 1, do citado Código, na medida em que a irregularidade cometida influiu no exame e decisão da causa. Prejudicou assim o direito de defesa do ora recorrente e o interesse público da descoberta da verdade;

3.ª A sentença recorrida, julgando improcedente a acção, fundamentou-se em factos que o tribunal não provou;

Com efeito, o tribunal *a quo* não considerou provado nenhum dos alegados fundamentos da rescisão-sanção, quer dizer, nem a venda de bebidas alcoólicas nem a falta grave às condições mínimas de higiene por parte do ora recorrente, na pendência do contrato rescindido;

4.ª Não provando igualmente o tribunal *a quo* que, o ora recorrente, tenha incumprido o contrato de cessão da exploração celebrado com o HSJ;

5.ª A sentença recorrida é assim nula por violação do disposto nas alíneas *b*) *c*) e *d*) do n.º 1 do artigo 668.º do CPC em virtude de:

a) Não concretizar os factos considerados provados e que justificam a decisão;

b) Ser totalmente inexistente a coerência entre a motivação e a decisão;

c) Não se pronunciar sobre questões que devia apreciar conhecendo de questões de que não podia tomar conhecimento;

6.ª Conclui-se então que foi o HSJ e não o ora recorrente quem incumpriu e violou o contrato de concessão de exploração. Com efeito, verifica-se total falta de coincidência entre os pressupostos invocados pelo concessionante para rescindir e os fixados no contrato e abstractamente previstos na lei;

7.ª Ao rescindir o contrato como rescindiu, o concessionante violou os princípios constitucionais da legalidade, justiça, imparcialidade e proporcionalidade [cf. artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa (CRP)], a cuja observância estava vinculado, violando ainda o disposto no n.º 4 do artigo 267.º da CRP;

8.ª Sendo assim, constituiu-se o concessionante na obrigação de indemnizar o ora recorrente, uma vez que este, em virtude da rescisão, sofreu prejuízos, facto aliás considerado provado pelo tribunal *a quo*.

Por tudo o que antecede, e mais o suprimento do tribunal *ad quem,* deve a audiência da discussão e julgamento ser mandada repetir, com todas as legais consequências, ou, no caso de se julgar que a audiência validamente se realizou, ser declarada nula a sentença recorrida nos termos em que se concluiu e em qualquer caso ser revogada a sentença recorrida e julgada a acção procedente e provada e o HSJ condenado a pagar ao ora recorrente a quantia de 15 000 000$, sendo:

a) 12 000 000$ de danos patrimoniais, incluindo os lucros cessantes e os danos emergentes;

b) 3 000 000$ de danos morais, valores aos quais devem acrescer juros legais contados desde a data da citação até integral pagamento e ainda custas e procuradoria, como é de Direito e de Justiça.»

Por sua vez, em contra-alegações o HSJ conclui:

a) O julgamento foi válido e regularmente efectuado;

b) A sentença não enferma de nenhuma nulidade ou simples irregularidade;

c) Aplicando correctamente a lei aos factos provados;

d) Pelo que deve ser integralmente confirmada.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu o seu douto parecer no sentido de o recurso não merecer provimento.

Os HCL não apresentaram alegações do recurso admitido por despacho de fl. 132, pelo que, por despacho de fl. 265, foi aquele julgado deserto.

Colhidos os vistos legais, cumpre conhecer.

Deu a douta sentença recorrida como provados os seguintes factos;

A) O autor celebrou com a comissão coordenadora, em representação dos HCL, o contrato de cessão de exploração da cafetaria do HSJ, em Lisboa, a que se refere o documento de fl. 10, que aqui se dá por reproduzido;

B) O citado contrato culminou o concurso público n.º 1152/83, foi celebrado por três anos e sucessivamente prorrogado por período de um ano, conforme caderno de encargos de fls. 11 e segs., que aqui se dá por reproduzido;

C) Por ofício datado de 8 de Março de 1989 e assinado pelo administrador-delegado do HSJ, foi comunicado ao autor que, «nos termos do n.º 15.º do caderno de encargos para a exploração da cafetaria do HSJ, concurso público n.º 1152/83, este hospital denuncia o contrato ora em vigor e decorrente daquele caderno de encargos»;

D) Em 28 de Março de 1989, foi aberto concurso público sob o n.º 2/89, para arrendamento e exploração por contrato da cafetaria do HSJ, cujo caderno de encargos é o que consta de fls. 38 e segs., que aqui se dá por reproduzido, e ao qual o autor se candidatou;

E) Foi certificado ao autor do documento fotocopiado a fl. 20, que aqui se dá por inteiramente reproduzido;

F) O autor continuou a explorar o dito estabelecimento para além da abertura do aludido concurso n.º 2/89;

G) No dia 19 de Julho de 1989, foi enviada ao autor a carta fotocopiada a fl. 21;

H) Por o autor se encontrar ausente, foi na altura informado o encarregado do bar, Sr. Justino, que o administrador-delegado do hospital, Sr. Henrique Moreira, desejava reunir-se com o autor ou com quem o representasse no dia seguinte (20 de Julho), pelas 11 horas;

I) No dia 20 de Julho, compareceu à referida reunião com o administrador-delegado do hospital, o Sr. Justino, a quem foi transmitido que as áreas ocupadas na exploração do bar deveriam ser libertas até ao dia 24 de Julho (segunda-feira);

J) Nesse mesmo dia 20 de Julho, foi remetido ao Sr. Justino o ofício assinado pelo HSJ, que consta de fl. 22 dos autos;

L) No dia 24 de Julho, o autor enviou ao presidente do conselho de administração do HSJ a carta de fl. 24, que aqui se dá por inteiramente reproduzida;

M) Na mesma ocasião, o autor remeteu ao director dos Serviços de Aprovisionamento e Hoteleiros do HSJ a carta de fl. 25;

N) No dia 28 de Julho, recebeu o autor o ofício n.º 255/89, de 26 de Julho de 1989, assinado pelo administrador-delegado, através do qual lhe era comunicada, ao abrigo da cláusula 5.ª do contrato, a imediata rescisão desta, bem assim como a orientação de que as instalações da cafetaria deveriam ser entregues improrrogavelmente até ao dia 31 do mês de Julho (doc. de fl. 26, que aqui se dá por inteiramente reproduzido);

O) Em 31 de Abril de 1989, o Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos (LMPQF), Centro de Análises Biológicas do Exército (CABE), efectuou o estudo aerobiológico do bar do HSJ, que consta dos documentos de fls. 27 e segs., que aqui se dão por inteiramente reproduzidos;

P) No dia 3 de Agosto de 1989, o advogado constituído do autor participou numa reunião com o conselho de administração do HSJ para a qual havia sido convocado pelo seu presidente, Dr. Sá Figueiredo, e no qual participaram ainda o administrador Dr. Domingos Nabais e um consultor jurídico do mesmo hospital;

Q) Com a data de 3 de Agosto, foi recebido pelo autor o ofício n.º 274, assinado pelo presidente do conselho de administração do HSJ, no qual se informava da prorrogação do prazo para o encerramento do bar, «até às duas horas da madrugada de segunda-feira dia 7» (de Agosto);

R) O encerramento do bar veio a verificar-se no dia 7 de Agosto, pelas 17 horas, por iniciativa dos serviços do réu;

S) Elaborou-se então o auto de arrolamento de fls. 56 e segs., que aqui se dá por inteiramente reproduzido, sendo retirado do bar os bens, utensílios e equipamentos, pertencentes ao concessionário, nele referido;

T) A rescisão do contrato acarretou prejuízos para o autor.

Uma vez transitada em julgado a decisão que julgou o HSJ com personalidade e capacidade judiciária e ter legitimidade, dada a deserção do recurso interposto da primeira e a não interposição do recurso quanto à última, comecemos por apreciar a questão da nulidade, suscitada pelo ora recorrente, decorrente da audiência de discussão e julgamento se ter realizado na ausência do recorrente, do seu mandatário e da maioria das testemunhas por si arroladas.

Como resulta dos autos, o primeiro dia designado para a audiência de discussão e julgamento foi 6 de Maio de 1991 pelas 9 horas e 30 minutos.

Por ofício da Universidade Nova de Lisboa, a testemunha Prof. J. A. Machado Caetano, arrolada pelo ora recorrente, comunicou ao tribunal estar impedida de naquele dia a hora estar presente, pelo que, a requerimento da ora recorrente, que não prescindia da mesma, foi adiado o julgamento para o dia 17 de Junho seguinte, pelas 9 horas e 30 minutos.

A Ex.ma Mandatária do réu requereu a designação de outra data e ouvido o ora recorrente não se opôs.

Entretanto chegou o dia 17 sem que, antes, tivesse havido qualquer decisão acerca da requerida designação de outro dia para a audiência de discussão e julgamento, a qual veio a ter lugar naquele mesmo

dia, procedida de despacho a indeferir o adiamento, sem que estivessem presentes o ora recorrente, o seu mandatário e a maioria das testemunhas por si arroladas.

Refere o recorrente que, em face da falta de testemunhas arroladas e notificadas, bem como da falta de parte e seu advogado, «o tribunal terá de decidir se deve adiar o julgamento ou iniciá-lo e, depois, interrompê-lo nos termos do artigo 651.º do CPC».

Em reforço da sua tese cita o Acórdão da Relação de Coimbra de 19 de Maio de 1981, publicado na *Colectânea de Jurisprudência*, ano I, tomo 3.º, pp. 2 e 4.

Na verdade, naquele aresto decidiu-se: «Se aberta a audiência *ainda não adiada,* faltaram três das quatro testemunhas arroladas pelo recorrente, todas notificadas, e este não se encontrar presente nem representado por também faltar o seu advogado, há que considerar tacitamente não prescindidas as faltosas, e o tribunal terá que decidir se deve adiar o julgamento ou iniciá-lo e, depois, interrompê-lo, nos termos do n.º 3 do artigo 651.º do CPC».

Esta posição, no caso *sub judice*, não pode ser acolhida, porquanto, a audiência já tinha sido adiada uma vez e, depois, porque tal decisão foi proferida antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 242/85, de 9 de Julho, que pelo artigo 1.º veio dar a seguinte redacção ao n.º 2 do referido artigo 651.º:

«Não é admissível o adiamento por acordo das partes, nem pode adiar-se a audiência mais do que uma vez, a não ser no caso de impossibilidade de constituição do tribunal colectivo.»

Face ao preceituado neste n.º2 é irrelevante como causa de adiamento da audiência quer a falta de advogado quer a falta de alguma pessoa que tenha sido convocada, nomeadamente de testemunhas. A audiência só pode ser adiada uma vez e não duas como no regime anterior (uma por falta de advogado; outra por falta de pessoa convocada). Só a impossibilidade de constituição do tribunal colectivo é susceptível de fundamentar novo adiamento.

E como se decidiu no Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) de 14 de Janeiro de 1982, *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 313, p. 281: «O texto do artigo 651.º, n.º 1, alínea *b*), não permitia fazer qualquer distinção entre a presença e a não presença da parte ou de representante seu, limitando-se a exigir a declaração activa de que se não prescinde das declarações dos faltosos».

Por outro lado o Ex.mo Mandatário do ora recorrente nunca poderia, como alega, «ter faltado à audiência com a plena e legalmente fundada convicção de que ela seria adiada» pela simples razão de que, como já se demonstrou, a lei não permitia tal adiamento, o que, certamente, não ignorava. E o facto de ser notificado para se pronunciar sobre o requerido adiamento também não lhe podia criar aquela convicção, dado que tal procedimento não representa mais do que a observância do princípio do contraditório, consagrado no n.º 2 do artigo 3.º do CPC.

Tendo, pois, sido adiada a audiência uma vez e designado novo dia sem que tivesse sido alterado por qualquer despacho proferido anteriormente àquele e tendo sido devidamente notificado para aquela audiência o ora recorrente, o seu mandatário e as testemunhas, faltando aqueles e parte destas, o julgamento não podia ser adiado e, uma vez iniciado, também não podia ser interrompido e daí que

não tenha verificado qualquer nulidade ao realizar-se sem a presença daqueles.

Improcede, pois, a 2.ª conclusão da alegação do recorrente.

Como já se referiu a causa de pedir na presente acção é o incumprimento do contrato de cessão de exploração da cafetaria do HSJ, sito em Lisboa, cujo termo se verificava em finais de Dezembro de 1989 e que aquele hospital rescindiu de imediato pelo ofício de 27 de Julho de 1989 com o fundamento de o recorrente ter faltado gravemente no cumprimento do contrato, vendendo bebidas alcoólicas e faltando às condições mínimas de higiene.

A douta sentença recorrida absolveu o recorrente do pedido com o fundamento de que não foi ilícita a conduta deste.

Refere o recorrente que cabia ao tribunal apurar se a venda de bebidas alcoólicas se havia verificado na pendência do contrato, o que não aconteceu, ao contrário do que a sentença recorrida afirma.

Não existe, porém, razão ao recorrente.

Na verdade, de entre os factos que a sentença recorrida considerou provados referem-se os seguintes:

«*R*) O encerramento do bar veio a verificar-se no dia 7 de Agosto pelas 17 horas, por iniciativa dos serviços do réu.

S) Elaborou-se então o auto de arrolamento de fls. 50 e segs., que aqui se dá como inteiramente reproduzido, sendo retirados do bar utensílios e equipamentos pertencentes ao concessionário, nele referido.»

Ora, de entre os bens constantes daquele auto de arrolamento figuram cervejas, garrafas de vinho, de licor, vinho do porto e vinho verde.

Assim, porque é do conhecimento geral que tais bebidas são alcoólicas e porque se encontravam no bar, outra não pode ser a ilação segundo as regras práticas da experiência que naquele bar se vendiam aquelas mesmas bebidas.

Provado, pois, está que o recorrente vendia no bar bebidas alcoólicas.

Insurge-se também o recorrente quanto ao facto de a sentença recorrida ter considerado como verificado o segundo fundamento invocado para a rescisão do contrato, ou seja, a «falta grave às condições mínimas de higiene».

Refere o recorrente que o tribunal «contentou-se em dar como provado que foi realizado pelo LMPQF, em 31 de Abril de 1989, um estudo aerobiológico de um bar do HSJ». E que deu como conclusões daquele estudo algo que não é mais do que um ponto de vista da CHH do HSJ, porque é no ofício desse serviço e não no relatório do Laboratório, que se lê: «Pensamos ser isto devido às reduzidas dimensões, à má tiragem do ar e à falta de higiene básica».

E ainda porque admitiu como provado a realização de um estudo aerobiológico em 31 de Abril de 1989, sendo facto notório que aquela data não exista, pois, o mês de Abril tem apenas 30 dias.

Na verdade, a sentença recorrida considerou provado sob a alínea *o*) da matéria de facto o seguinte:

«Em 31 de Abril de 1989, o LMPQF, CABE, efectuou o estudo aerobiológico do bar do HSJ, que consta dos docs. de fls. 27 e segs., que aqui se dão como inteiramente reproduzidos.»

Ora, os documentos de fls. 27 e segs. são não só o ofício do CHH da HSJ em que se analisa o estudo aerobiológico feito pelo Laboratório Militar, mas também o relatório deste mesmo estudo que se encontra a fl. 27.

É certo que no final daquele «relatório» se refere que a colheita do ar foi realizada em 3 de Abril de 1989, pelas 12 horas e 30 minutos.

Mas o mesmo «relatório» refere na folha que serve de capa ao mesmo e o identifica, a data de 10 de Abril de 1989.

Desta maneira, sendo o «relatório» acerca do ar, e referindo-se que a sua colheita teve lugar em 31 de Abril, aquele «relatório» nunca poderia ter a data de 10 Abril.

É manifesto o lapso ao referir-se o dia 31 de Abril que não existe, pois se quereria referir o dia 31 de Março, o que torna coerente a data do «relatório» que é 4 de Abril.

Desta maneira nenhuma relevância pode ter tal erro em sede de prova dos factos no mesmo referidos.

E é da conjugação do estudo aerobiológico feito pelo Laboratório Militar e da análise desta feito pela CHH do HSJ que a sentença recorrida considerou que «tinham sido encontrados valores de unidades formadoras de colónias por metros cúbicos de ar, considerados num nível alto de contaminação bacteriana, o que as torna perigosas para a função a que se destinam».

«Numa escala com os graus em 1 (mínimo) a 7 (máximo) o bar tinha o grau 3, a copa o grau 7 e a casa de banho o grau 5.»

Situação esta que a sentença recorrida considerou como falta às condições mínimas de higiene.

Não merece, pois, qualquer censura a sentença recorrida ao considerar como provados tais factos, os quais além de demonstrada a sua existência por aqueles estudo e análise provenientes de entidades públicas, também são corroborados pelos depoimentos da 14.ª testemunha do autor e 1.ª, 3.ª e 5.ª testemunhas do recorrente (cf. fl. 165).

Insurge-se o recorrente contra o que consta da sentença acerca da conclusão referida no ofício da CHH do HSJ:

«Pensamos ser isto devido às reduzidas dimensões, à má tiragem do ar e à falta de higiene básica», dizendo-se: «ora se as reduzidas dimensões não são imputáveis ao autor, já a falta de higiene básica é certamente devida ao explorador da cafetaria, isto é, ao autor». No que sujeita à má tiragem do ar a mesma também é de imputar ao autor».

Afirma o recorrente que em relação à má tiragem do ar a responsabilidade é inteiramente de imputar ao HSJ, que não instalou tal equipamento, tendo sido o recorrente que o fez.

Mas tal facto não contraria o afirmado na sentença recorrida.

Na verdade, sendo obrigação do recorrente, nos termos do contrato, manter sempre as instalações e o equipamento em impecável estado de higiene e asseio, os meios de que devia servir-se para aquele efeito incumbia ao recorrente escolhê-los como os mais aptos, o que, certamente, aconteceu ao instalar, a expensas suas, o equipamento para a tiragem do ar que deveria manter em perfeito estado de funcionamento de maneira a que o efeito pretendido se verificasse.

Por outro lado, tendo-se provado que nos compartimentos do bar (casa de banho e copa) foram encontrados valores de unidades formadoras de colónias por metro cúbico de ar muito elevadas, o que determinaria que qualquer dos compartimentos se encontrava num nível alto de contaminação bacteriana, o que os tornava perigosos para a função a que os destinava; em violação do contrato, era ao recorrente, que nos termos do artigo 799.º, n.º 1, do Código Civil,

incumbia provar que aquela situação não procedia de culpa sua, alegando que tinha tomado todas as precauções necessárias e eficazes para que aquele estado de contaminação não se verificasse, nomeadamente demonstrando que a tiragem do ar se fazia em adequadas e boas condições e que não existia falta de higiene básica.

Improcedem, assim, as conclusões 3.ª e 4.ª da alegação.

Refere o recorrente que a sentença é nula por violação do disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 668.º do CPC, em virtude de não concretizar os factos considerados provados e que justificam a decisão.

Para tanto alega que na sentença recorrida se concluiu como pressuposto do julgamento da improcedência da acção que as causas de nível de contaminação bacteriana são fundamentalmente devidas ao autor e que a venda de bebidas alcoólicas e a falta grave às condições mínimas de higiene têm gravidade suficiente para permitirem fundamentar a rescisão por parte da Administração. E o tribunal não considerou provado nem um facto sequer do qual seja lícito concluir como concluiu.

Vejamos se lhe assiste razão.

Nos termos do artigo 668.º, n.º 1, alínea *b*), do CPC:

«É nula a sentença: quando não especifique os fundamentos de facto e de direito, que justifiquem a decisão.»

Em comentário a esta disposição, Rodrigues Bastos, in *Notas ao Código do Processo Civil* 2.ª ed., p.. 246, diz: «A falta de motivação a que alude a alínea *b*) do n.º 1 é a total omissão dos fundamentos de facto ou dos fundamentos de direito em que assenta a decisão».

No mesmo sentido se pronunciou Antunes Varela, J. Miguel Bezerra e Sampaio e Nora, in *Manual do Processo Civil*, 2.ª ed., p. 687, dizendo: «Para que a sentença careça de fundamentação, não basta que a justificação da decisão seja deficiente, incompleta, não conveniente; é preciso que haja falta absoluta, embora esta se possa referir só aos fundamentos de facto ou só aos fundamentos de direito».

Ora, no caso *sub judice* o recorrente não atribui à sentença a falta de fundamentação, mas apenas que os fundamentos de facto em que se baseou a decisão não se provaram. Assim, não se verifica a nulidade apontada, dado que os factos em que se alicerçam a sentença se encontram devidamente caracterizados.

A situação de os factos não se encontrarem provados não se traduz na nulidade da sentença mas sim, a verificar-se a mesma, em erro de julgamento.

Desta maneira improcede a nulidade referida.

Alega ainda o recorrente que a sentença é nula nos termos da alínea *e*) do n.º 1 do artigo 688.º do CPC porque o juiz *a quo* deixou de pronunciar-se sobre questões que devia apreciar e conhecer de questões de que não podia tomar conhecimento.

A nulidade prevista nesta disposição está directamente relacionada com o disposto no n.º 2 do artigo 660.º do CPC, onde se dispõe: «O juiz deve resolver todas as questões que as partes tenham submetido à sua apreciação, exceptuadas aquelas cuja decisão esteja prejudicada pela solução dada a outras. Não pode ocupar-se senão de questões suscitadas pelas partes, salvo se a lei lhe permitir ou impuser o conhecimento oficioso de outras».

As questões sobre as quais o tribunal se não pronunciou, segundo a recorrente, são as seguintes: «Salvo o facto da comunicação dos 'fundamentos' da rescisão só se ter efectuado por ofício de 28 de Julho, quando é certo que anteriormente, e sem a apresentação de qualquer

justificação, o recorrente tinha sido intimado a libertar as áreas ocupadas pelos serviços que lhe estavam concessionados»; «sobre o processo de concurso n.º 2/89, nem sobre o documento que, a título de acta de sessão pública desse concurso, foi por sua solicitação notificado ao ora recorrente.»

Refere ainda que: «Igualmente não esclareceu o tribunal o facto de, ao que alega, ter sido um laboratório militar a efectuar o estudo aerobiológico num hospital civil, nem se pronunciou sobre a campanha jornalística levado a cabo pelo conselho de administração do HSJ contra a recorrente».

Ora, é jurisprudência corrente (cf., entre outros, Acórdãos do STA de 30 de Outubro de 1987, de 27 de Janeiro de 1987, de 5 de Março de 1975, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.os 37, p. 472, 363, p. 459 e 245, p. 453, respectivamente), «os tribunais não estão obrigados a apreciar todas as razões invocadas pelas partes em defesa do que julgam ser o seu direito: desde que decidam as questões que lhes são postas e justifiquem as suas decisões e não cometam erro algum de actividade jurisdicional, designadamente aquele que constitui a nulidade da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 668.º do CPC».

No caso *sub judice* a questão a resolver era a condenação da entidade recorrida no pedido ou indemnização com base na responsabilidade contratual por violação ou não cumprimento do contrato de concessão de exploração do bar daqueles.

Sobre tal questão decidiu a sentença recorrida justificando a sua decisão, sendo estranhos e não pertinentes quer à causa de pedir quer ao pedido os factos cuja omissão de pronúncia se diz ter verificado.

Desta maneira é inexistente a referida nulidade, sendo certo também que não caracteriza a mesma o facto de, como refere o recorrente, na sentença se ter afirmado: «Ora, como se estava em fins de Julho de 1989, ou seja a cinco meses do termo do contrato, seria pouco crível que o autor fosse fazer obras e adquirir material necessário à resolução do problema quando é certo que a Administração não teria o dever de o indemnizar».

Assim, como o ter-se escrito que: «Após negociações o prazo de desocupação das instalações seria prorrogado pelo HSJ».

Pois, tais asserções não constituem o conhecimento e decisão de qualquer questão que não tivesse sido suscitada pelas partes, elas são pertinentes à questão, objecto da acção, sendo a primeira uma ilação, que segundo a experiência normal o Sr. Juiz retirou dos factos considerados provados e a segunda um facto considerado também provado.

E, da mesma maneira, pelas razões expostas, também não se verifica a nulidade referida na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 668.º do CPC, pois, não se verifica qualquer oposição no processo lógico que das premissas de facto e de direito que o juiz *a quo* teve por apuradas e a decisão que proferiu.

Improcede, assim, a conclusão 5.ª das alegações.

Refere a recorrente que foi o HSJ e não o recorrente quem incumpriu e violou o contrato de concessão de exploração.

«Primeiro, porque a redacção da cláusula 5.ª daquele contrato não é susceptível de abonar o exercício de um poder unilateral de rescisão

por parte da Administração sem prévia constituição em mora do co-contratante particular».

Na cláusula 5.ª do contrato diz-se:

«Qualquer incumprimento por parte do segundo autorgante (o concessionário), dará ao primeiro autorgante (o concedente) o direito de imediata rescisão do contrato, sem direito a qualquer indemnização ou retenção do segundo.»

Como se diz na douta sentença recorrida, citando Marcello Caetano: «A rescisão é a extinção do contrato, no decurso da sua vigência, por manifestação de vontade de um dos contraentes e pode exercer-se nos termos fixados genericamente na lei ou previstos no contrato [. . .]».

Ora, a rescisão imediata do contrato está expressamente prevista naquela cláusula, pelo que assistia ao HSJ o direito de rescindir o contrato sem que previamente constituísse em mora o recorrente.

Mas impo-lo-ia os princípios da imparcialidade e proporcionalidade, como alega o recorrente?

Acerca do princípio da imparcialidade escreve Esteves de Oliveira in *Direito Administrativo,* p. 331:

«A actividade administrativa diz-se imparcial quando a decisão tomada pela Administração resulta da ponderação do peso relativo de todos os interesses juridicamente protegidos presentes no caso concreto e sem que essa ponderação seja distorcida ou influenciada por outros interesses de indivíduos, grupos, partidos ou mesmo interesses políticos concretos do Governo.»

A manutenção do bar com os seus compartimentos num nível alto de contaminação bacteriana, como se provou, representava um perigo para a saúde dos seus utentes. Assim, a ponderação entre o interesse do concessionário em continuar naquelas condições a explorar o bar e a saúde pública, conduz, necessariamente, ao sacrifício daquele.

Não se vislumbra, pois, que ao rescindir-se o contrato, encerrando-se o bar que constituía um perigo para a saúde pública, se tenha violado o princípio da imparcialidade.

Como também não se violou o princípio da proporcionalidade, pois, aquele encerramento era o único meio adequado a evitar que os seus utentes corressem o risco de adoecer.

E não se diga que inexiste fundamento para o exercício do poder rescisório, pois, como já se demonstrou, o concessionário não cumpriu o contrato faltando ao cumprimento da obrigação de manter as instalações do bar em impecável estado de higiene e asseio já que os compartimentos se encontravam num nível alto de contaminação bacteriana, tornando-os perigosos para a função a que se destinavam, colocando, desta maneira, em perigo a saúde dos seus utentes.

Ao rescindir o contrato o HSJ fê-lo ao abrigo da cláusula 5.ª do mesmo como já referimos e sem que tivesse violado os princípios da legalidade, da imparcialidade, da proporcionalidade, da justiça e o n.º 4 do artigo 267.º da CRP, cuja disposição se mostra de todo inaplicável ao caso dos autos.

Improcedem também todas as outras conclusões da alegação.

Pelo exposto, e sem necessidade de mais considerações, nega-se provimento ao recurso mantendo-se a decisão recorrida.

Custas pela recorrente.

Lisboa, 16 de Fevereiro de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha* — *António Fernando Samagaio.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 16 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Acção sobre responsabilidade civil extracontratual do Estado. Prescrição: início da contagem do prazo. Interrupção do prazo prescricional.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O dies a quo *da contagem do prazo prescricional de três anos contemplado no n.º1 do artigo 498.º do Código Civil corresponde à data em que o lesado tomou conhecimento da ilicitude do facto gerador dos danos.*

2 — O eventual prolongamento da situação de ilicitude só releva para efeitos do cálculo da extensão integral dos danos, ou seja, para a fixação do cômputo indemnizatório não podendo, face ao seu carácter aleatório, gerar o protraimento do início da contagem daquele prazo.

3 — Não basta para interromper a prescrição qualquer acto de exercício extrajudicial do direito, tornando-se, para o efeito, necessária a prática de actos de carácter judicial (v. g. citação ou notificação judicial avulsa).

Recurso n.º 30 900, em que são recorrente Carlos Manuel dos Santos Dionísio da Silva e recorrido o Estado Português. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Ferreira de Almeida.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Carlos Manuel dos Santos Dionísio da Silva, médico-estomatologista, residente em Coimbra, propôs no Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) com sede nessa cidade acção com processo ordinário na qual pediu a condenação do Estado a pagar-lhe, a título de indemnização, a quantia global de 6 000 000$ (4 500 000$ a título de danos patrimoniais e 1 500 000$ a título de danos não-patrimoniais).

Isto, e em suma, porque desde 1983-1984 fez vários requerimentos ao Ministro da Saúde para ser integrado na carreira médica hospitalar ao abrigo dos Decretos-Leis n.os 159/82 e 310/82, integração essa a que teria direito por reunir, para tanto, os respectivos requisitos legais, requerimentos esses que não obtiveram deferimento.

Assim, não obstante lhe assistir já desde 25 de Maio de 1983 o direito à passagem à letra D de vencimentos, continuou a auferir os mesmos pela letra F, situação que, para além de lhe acarretar o citado prejuízo material de 4 500 000$, não deixou de ter reflexos negativos na estabilidade emocional do autor, resultado da ansiedade, tensão e desgaste nervoso cujos danos morais estima em 1 500 000$.

2 — O Ex.mo Juiz desse Tribunal, julgando procedentes as excepções peremptórias de prescrição do direito de indemnização contemplada no artigo 498.º do Código Civil (CC) e da falta de interposição oportuna dos competentes recursos contenciosos de anulação estabelecida no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967 — ambas suscitadas pelo Ex.mo Procurador da República junto do TAC —, absolveu o réu-Estado do pedido.

3 — Inconformado, interpôs o autor recurso jurisdicional para este Supremo Tribunal, no qual formula as seguintes conclusões:

«1.ª O recorrente desde 25 de Maio de 1983, data da inscrição na Ordem dos Médicos como especialista, reunia as condições de integração na categoria de assistente hospitalar, a que correspondia a letra D da tabela de remunerações da função pública;

2.ª Consciente de que poderia ser provido naquele lugar, através de exposições e requerimentos às mais diversas entidades relacionadas com o seu problema, incluindo o Ministério da Saúde, pugnou pela sua promoção o mais breve possível, mas só o conseguiu em 1 de Outubro de 1989;

3.ª Entre estas datas sofreu danos morais, derivados da permanente discriminação de que era alvo no serviço, da constante angústia e *stress* provocado pelo Ministério da Saúde;

4.ª Para além dos prejuízos morais, o recorrente, ao permanecer na letra F em vez da D, ambas da função pública, durante cerca de seis anos, deixou de auferir 4 500 000$, a qual, acrescida aos danos morais, ascende ao total de 6 000 000$ (tendo em conta que era de 40% de tempo prolongado;

5.ª A esta quantia, ou parte, todos os organismos intervenientes são unânimes em considerar o recorrente com direito a recebê-la e a ser ressarcido dos prejuízos sofridos;

6.ª A pretensão tem, assim, base moral e legal, porquanto se tratou de actos lesivos continuados cujo *terminus* foi em 1 de Outubro de 1989 e, tendo a acção de reivindicação sido instaurada em 31 de Maio de 1991, não se encontrava precludido o prazo para tal;

7.ª E tê-la-á sempre com base no enriquecimento sem causa, nos termos dos artigos 473.º e segs. do CC.»

4 — Contra-alegou o Ex.mo Magistrado do Ministério Público sustentado a correcção do decidido, argumentando, para tanto, pela forma abreviada que se segue:

«[. . .] não houve qualquer interrupção da prescrição quer por parte do recorrente nos termos do artigo 323.º, n.º 1, do CC, pois os requerimentos e exposições que fez não possuem qualquer carácter judicial, quer por parte da Administração, conforme dispõe o n.º1 do artigo 325.º do CC, pois esta nunca reconheceu, fosse por que meio fosse, expressa ou tacitamente, o direito que o recorrente se arroga [. . .];

É injustificado e inconsequente invocar aqui o princípio do enriquecimento sem causa consagrado no artigo 473.º do CC, já que não se verificam os respectivos pressupostos;

Quanto à falta de interposição de recurso dos actos supostamente causadores dos danos alegados [. . .] verifica-se que nem sequer é discutido pelo recorrente nas suas alegações, limitando-se o mesmo a afirmar simplesmente que não actuou da melhor forma a acautelar os seus interesses; e, logo a seguir, reconhece, quer quanto a esta temática quer no que toca a toda a acção, que certamente não lhe restará outra alternativa senão a de suportar as custas do processo».

5 — Correram os vistos legais e, nada obstando, cumpre apreciar e decidir.

6 — O despacho saneador-sentença, ora sob recurso, deu como assentes os seguintes factos, relativamente aos quais não se suscita agora qualquer controvérsia:

a) Em 31 de Outubro de 1979, o autor tomou posse, em regime de tempo completo, das funções de médico de valência (estomatologia), letra F, em regime de prestação eventual de serviço no Centro Regional de Saúde Distrital (CRSD) de Coimbra, para que fora admitido por diploma de provimento de 1 de Agosto de 1979, nos termos do artigo 82.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 413/71, de 27 de Setembro;

b) Em 1981, foi integrado no quadro do CRSD de Coimbra, como médico de valência;

c) Em 25 de Maio de 1983, o autor obteve inscrição como especialista pela Ordem dos Médicos (estomatologia);

d) Em 25 de Janeiro de 1984, o autor obteve aprovação no exame do internato complementar de estomatologia no Centro Hospitalar de Coimbra (CHC);

e) Em 13 de Junho de 1983, o autor requereu ao presidente da Administração Regional de Saúde (ARS) de Coimbra, «ao abrigo do Despacho Normativo n.º 159/82, do Ministério dos Assuntos Sociais, Secretaria de Estado da Saúde, a sua integração com o grau de «assistente de saúde pública» no respectivo centro de saúde, com o grau de especialista;

f) Em 28 de Novembro de 1983, o autor solicitou ao Ministro da Saúde a sua integração como «assistente hospitalar» ao abrigo do Despacho Normativo n.º 73/83;

g) Esse último pedido foi indeferido por despacho de 11 de Abril de 1984 ;

h) Em 23 de Fevereiro de 1984, o autor requereu ao Ministro da Saúde, ao abrigo do n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 30/82, de 30 de Agosto, «a ocupação do lugar correspondente ao grau de assistente hospitalar e a atribuição da respectiva letra D da tabela de remunerações do funcionalismo público»;

i) Por despacho do Ministro da Saúde, de 26 de Outubro de 1984, foi indeferido o pedido de reclassificação do autor em assistente hospitalar;

j) O autor foi notificado desse despacho mais de três anos antes da apresentação da petição inicial da presente acção na secretaria deste Tribunal efectuada em 31 de Maio de 1991;

k) O autor não interpôs recurso contencioso dos referidos despachos de indeferimento;

l) Por deliberação da comissão instaladora da ARS de Coimbra, de 9 de Novembro de 1990, publicada no *Diário da República,* 2.ª série, de 29 de Dezembro de 1990, o autor transitou para assistente hospitalar, escalão O, índice 100.

Fixados os factos pertinentes, passemos ao direito aplicável.

7 — Destina-se a presente acção a efectivar a responsabilidade civil extracontratual do Estado por prejuízos decorrentes de actos de gestão pública.

O direito de indemnização que eventualmente assista ao lesado prescreve nos termos do artigo 498.º CC, tal como dispõe o n.º 2 do artigo 71.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Estatui, por seu turno, o artigo 498.º citado, no respectivo n.º 1, que esse direito «prescreve no prazo de três anos a contar da data em que o lesado teve conhecimento do direito que lhe compete, embora com desconhecimento da pessoa do responsável e da extensão integral dos danos [. . .]».

Ora, o que nos mostram os autos?

Compulsando a matéria de facto especificada supra em 6, o autor — ora recorrente — assenta a sua pretensão indemnizatória na circunstância de lhe não ter sido atribuída a categoria de «assistente

hospitalar», a que correspondia a remuneração pela letra D do funcionalismo público, com efeitos a partir de 25 de Maio de 1983. E isto fundado na interpretação por si dada aos dispositivos dos Decretos-Leis n.os 159/82 e 310/82 e ainda do Despacho Normativo n.º 73/83, dimanado do Ministro da Saúde, os quais expressamente invoca em abono da sua tese.

Com efeito, o recorrente entende que tal direito lhe deveria ter sido oficiosamente reconhecido pela Administração a contar da data em que obteve a sua inscrição como especialista pela Ordem dos Médicos na especialidade de estomatologia, ou seja, a supra citada data de 25 de Maio de 1983.

E, perante a inércia das entidades competentes do Ministério da Saúde, desencadeou diversas diligências e apresentou sucessivos requerimentos junto dessas entidades, o último dos quais, datado de 23 de Fevereiro de 1984, endereçado ao próprio Ministro da Saúde; requerimento este último que obteve despacho expresso de indeferimento proferido em 26 de Outubro de 1984.

Sem dúvida pois que, pelo menos a partir da data da notificação deste despacho — ocorrida em data incerta anterior a 31 de Maio de 1988, conforme ficou assente em 1.ª instância e agora permanece incontrovertido —, ficou perfeitamente ciente da conduta lesiva da Administração ínsita naquele acto de denegação da respectiva pretensão.

Há pois que estabelecer que o interessado, tendo tomado conhecimento do direito que lhe competia, não o exercitou através da instauração da correspondente acção dentro do prazo de três anos contemplado no supramencionado artigo 498.º do CC.

Sustenta porém o recorrente que a conduta ilícita da Administração se traduziu em «actos lesivos continuados cujo *terminus*» se situa em 1 de Outubro de 1989 *(sic),* data em que, após sucessivas exposições e requerimentos, acabou por ver reconhecida a respectiva pretensão; teria assim sido interrompido o aludido prazo prescricional. Que dizer?

A prescrição interrompe-se por duas formas:

Pela citação ou notificação judicial de qualquer acto que exprima, directa ou indirectamente, a intenção de exercer o direito, seja qual for o processo a que o acto pertence, e ainda que o tribunal seja incompetente (artigo 323.º, n.º 1, do CC);

Pelo reconhecimento do direito efectuado perante o respectivo titular por aquele contra quem o direito pode ser exercido (artigo 325.º, n.º 1, do CC).

No que toca à primeira dessas vias, a doutrina e a jurisprudência são convergentes no sentido de que não basta para interromper a prescrição qualquer acto de exercício extrajudicial do direito, tornando-se necessária a prática de actos de carácter judicial (citação, notificação judicial avulsa) — cf., neste sentido, o Prof. Pessoa Jorge, in *Obrigações,* 1966, p. 678, e os Prof. P. de Lima e A. Varela, in *Código Civil, Anotado,* v. I, 1.ª ed., p. 210, e Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 29 de Abril de 1970, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 196, p. 363, e *J. Rel.,* ano 16.º, p. 4100. Ora, conforme bem se obtempera na decisão recorrida, «os sucessivos requerimentos e exposições não interrompem o prazo de prescrição porque, levando embora ao conhecimento da Administração a intenção do autor exercer o direito, não são actos de carácter judicial».

No que se refere à segunda via interruptiva, não se descortina dos autos qualquer acto de reconhecimento do direito à indemnização

de que o recorrente se arroga por parte dos órgãos ou agentes do réu Estado. Antes pelo contrário: a Administração sempre considerou perante o impetrante que, face ao circunstancialismo legal então existente, não se tornava possível satisfazer a sua pretensão (cf. fls. 15, 41, 42 a 46, 48 e 49).

E, de qualquer modo, a permanência ou perdurabilidade da conduta alegadamente lesiva até ao dia em que o recorrente veio a ser provido na categoria com o vencimento que reclamava, traduzida «num conjunto de actos e factos sucessivos» *(sic),* não pode ter a virtualidade — que o recorrente sugere — para fazer deslocar ou diferir o *dies a quo* do decurso do prazo prescricional para a data da cessação efectiva dessa conduta.

Não se trata aqui de analisar os efeitos de uma aventada conduta ilícita de carácter continuado, mas de curar dos efeitos danosos — transitórios ou duradouros — de um facto ilícito pretérito de carácter instantâneo. Como bem se observa na sentença recorrida, a partir do despacho do Ministro da Saúde datado de 15 de Novembro de 1984 — que veio a definir a situação profissional-funcional do recorrente, com recusa de reconhecimento do direito por si invocado — não se verificou (no subsequente período de três anos) qualquer alteração do circunstancialismo fáctico-jurídico determinante dessa posição definitória.

No fundo, o aventado prolongamento da situação de ilicitude só relevaria para efeitos do cálculo da extensão integral dos danos, ou seja, para a fixação do cômputo da indemnização, e, face ao seu carácter aleatório, não poderia ser gerador do protraimento do início da contagem do prazo de prescrição de três anos como pretende o recorrente. Se assim fosse, estaria descoberto o caminho para a subversão da *ratio* da fixação desse curto prazo, em confronto com o prazo prescricional geral contemplado no artigo 309.º do CC, prazo aquele que se prende com «motivos objectivos de segurança jurídica e ainda de inércia ou negligência do respectivo titular na reclamação do seu direito» (cf., neste sentido, o Prof. Vaz Serra, in *Revista de Legislação e Jurisprudência,* ano 105.º, p. 26, e *Boletim do Ministério de Justiça,* n.º 107, pp. 163 e segs.).

Tal como se considerou no Acórdão desta Secção de 10 de Novembro de 1992, in recurso n.º 31 214, *o dies a quo* da contagem do prazo prescricional corresponde à data em que o lesado tomou conhecimento da ilicitude «e, face ao disposto no artigo 306.º do CC, o prazo de prescrição começa a correr quando o direito puder ser exercido».

Não ocorreu, por conseguinte, qualquer factor interruptivo do prazo prescricional de três anos entre aquela data de 26 de Outubro de 1984 e a de 31 de Maio de 1991 — data da apresentação da petição inicial na secretaria do TAC —, pelo que bem considerado foi prescrito o direito de indemnização invocado pelo recorrente na acção *sub judice.*

8 — A solução dada à questão da prescrição do direito de indemnização prejudica — face ao disposto no n.º 2 do artigo 660.º do Código de Processo Civil — o conhecimento da matéria da excepção peremptória inominada contemplada na segunda parte do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, que a sentença de 1.ª instância havia apreciado com o propósito confesso de «possibilitar uma decisão definitiva sobre a matéria da excepção pelo tribunal superior na eventualidade de recurso» *(sic).*

Não se conhece igualmente da matéria relativa ao eventual preenchimento dos pressupostos da acção de enriquecimento sem causa

regulada nos artigos 473.º e segs. do CC, já que a mesma, suscitada *ex novo* em sede de alegações de recurso para o STA, não foi objecto de pronúncia em 1.º grau de jurisdição.

9 — Em face do exposto, negam provimento ao recurso jurisdicional e confirmam, em consequência, a decisão recorrida.

Custas pelo recorrente.

Lisboa, 16 de Fevereiro de 1993. — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* (relator) — *José Acácio Dimas de Lacerda* — *José Vicente de Oliveira e Castro.*

Acórdão de 16 de Fevereiro de 1993.

Recurso n.º 30 902, em que são recorrente o general vice-chefe do Estado-Maior da Força Aérea e recorrido José Adriano Martins Baptista. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Considerando que foi recebido do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra o expediente, que ora se junta, acompanhando o ofício n.º 7553, datado de 5 de Fevereiro de 1993, do director de pessoal, do Comando do Pessoal da Força Aérea, em que se remete «fotocópia autenticada da portaria do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, de 16 de Dezembro de 1992, que, rectificando as antiguidades de alferes e tenente do recorrente, Ten/Tpaa, José Adriano Martins Baptista, revogou a decisão recorrida, originando, assim, a inutilidade superveniente da lide [alínea *e*) do artigo 287.º do Código de Processo Civil]»;

Considerando que importa notificar as partes para se pronunciarem acerca do seguimento do presente recurso jurisdicional, face à junção de tais documentos;

Acordam em mandar notificar as partes para, no prazo de oito dias, se pronunciarem sobre os documentos ora juntos, querendo, designadamente no que toca ao prosseguimento do recurso.

Sem custas.

Lisboa, 16 de Fevereiro de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *José Vicente de Oliveira e Castro* — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 16 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Nulidade processual. Arguição de nulidade. Prazo. Inexistência de causa legítima de inexecução. Instituto Superior Militar. Sargento. Concurso. Reintegração da ordem jurídica violada. Antiguidade.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — É extemporânea a arguição de nulidade processual feita nas alegações de recurso da sentença, apresentada estas para além do prazo geral daquela, cinco dias.

2 — Anulado o despacho homologatório de parecer que fez o escalonamento dos sargentos candidatos admitidos a matrícula de 1.º ano do Curso do Instituto Superior Militar, por o mesmo se ter baseado em normas julgadas ilegais constantes de despachos do Chefe de Estado-Maior do Exército, por violadoras das normas de hierarquia superior ínsitas no Decreto-Lei n.º 347/77, de 23 de Agosto e na Portaria n.º 613/77, de 23 de Setembro, a execução da sentença anulatória, tendo em vista a reintegração da ordem jurídica violada, consistiria na anulação do referido curso e na abertura de concurso de admissão para novo curso em conformidade com as normas legais que estabeleciam diferentes pressupostos de admissão, entre eles se contando provas escritas.

4 — Verifica-se causa legítima de inexecução se o recorrente, depois de ter aceitado a sua nomeação por escolha para o novo curso, pretende, no fim dele, ser colocado à direita dos militares (alferes) aprovados no anterior, com fundamento em ter mais antiguidade que eles.

Recurso n.º 31 004, em que são recorrente David José Marques Soares e recorrido o General Ajudante-General do Exército. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. António Samagaio.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

David José Marques Soares, primeiro-sargento de artilharia, residente na Rua de Augusto de Matos, 165, rés-do-chão, esquerdo, em Coimbra, inconformado com a decisão do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Coimbra, que lhe indeferiu o pedido de declaração de inexistência de causa legítima de inexecução de sentença no que concerne à retroacção da sua antiguidade, veio da mesma interpor o presente recurso.

Alegou, tendo formulado as seguintes conclusões:

«1 — Na sentença recorrida o M.mo Juiz decidiu sem que o recorrente pudesse exercer o contraditório, já que não foi notificado dos termos da resposta da autoridade recorrida, para efeitos da réplica prevista no artigo 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

II — A irregularidade daí derivada influi na decisão da causa, constituindo uma nulidade que afecta o processado subsequente à mesma [Código de Processo Civil (CPC), artigo 21.º, n.os 1 e 2], e que deve ser reconhecida e declarada, com as consequências legais.

III — Sem prescindir dessa arguição, e por mera cautela, o recorrente entende que na sentença se julgou mal a questão *sub judice*, atinente à declaração de inexistência de causa legítima de inexecução da sentença de recurso contencioso.

IV — Essa sentença anulou o acto impugnado, reconhecendo a violação da lei, designadamente o artigo 19.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 347/77, que fixa como segunda condição de preferência na admissão ao curso, em caso de igualdade de classificação, a *maior antiguidade*.

V — A referida reintegração da ordem jurídica violada pelo acto recorrido e anulado implica, como consequência lógica e inelutável, a supressão dos efeitos desse acto ilegal.

VI — Ou seja, o recorrente tem direito à reconstituição da sua carreira como se a ofensa não tivesse tido lugar, o que implica que seja colocado «à direita» (mais antigo, portanto) dos militares cuja citação requereu, como interessados particulares, e que frequentaram o curso anterior ao seu.

VII — A Administração está obrigada a conformar-se com as decisões dos tribunais, no respeito dos legítimos direitos dos cidadãos [Constituição da República Portuguesa (CRP), artigos 205.º, 210.º, n.os 2 e 3, e 266.º].

VIII — Não pode, assim, existir impossibilidade material de execução da sentença — o que se conclui, sem prejuízo da arguida nulidade por violação do contraditório.

IX — A sentença ora recorrida violou, *inter alia*, as disposições citadas nestas conclusões, pelo que deve ser revogada, com as consequências legais.»

1 — O M.mo Juiz do tribunal *a quo* sustentou o decidido e o Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto emitiu douto parecer no sentido de, quanto à nulidade, ter ela sido arguida extemporaneamente não devendo, por isso, este STA tomar conhecimento dela e, quanto ao fundo da questão, deve negar-se provimento ao recurso por existir, como decidiu o TAC de Coimbra, causa legítima de inexecução.

2 — Colhidos os vistos, cumpre decidir.

Importa, antes de mais, apreciar a arguida nulidade processual.

O recorrente requereu, por apenso ao recurso contencioso, e ao abrigo dos artigos 7.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, a declaração de inexistência de causa legítima de inexecução da sentença proferida naquele processo.

Nos termos do disposto no artigo 8.º, n.º 1, do citado diploma, notificado o requerido, general Ajudante-General do Exército (AGE), cuja resposta, a fls. 13 e 14 dos autos, apresenta as seguintes conclusões:

«I — É materialmente impossível cumprir a sentença, nos termos requeridos, porquanto a lista dos primeiros-sargentos ordenados para a frequência do Instituto Superior Militar (ISM) esgotou-se com a frequência e aprovação dos mesmos no respectivo curso;

II — O cumprimento da sentença não abriga a alteração da antiguidade do recorrente, porquanto não resulta das premissas em que a mesma se funda;

III — Existe causa legítima de incumprimento da sentença com fundamento na impossibilidade material, nos termos do artigo 6.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.»

Da junção desta não foi notificado o ora recorrente para replicar, no prazo de oito dias, como prescreve o n.º 1 do aludido artigo 8.º, tendo o M.mo Juiz do tribunal *a quo* decidido, de seguida, em conformidade com a resposta da entidade requerida, ou seja, julgou existir impossibilidade material da execução da sentença nesta parte da antiguidade pretendida pelo requerente.

Daí que o ora recorrente, ao não ter sido notificado nos termos legais, tenha arguido a respectiva nulidade nas alegações do recurso, dizendo que tal omissão influiu na decisão da causa (artigo 201.º, n.º 1, do CPC).

No seu douto parecer, o Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto sustenta que o recorrente tomou conhecimento de tal irregularidade processual,

aquando da notificação da sentença ora recorrida, ou seja, pelo menos em 16 de Março de 1992, data em que interpôs recurso da mesma. O prazo geral para arguição de tal nulidade é de cinco dias. Como, porém, só foi arguida nas alegações finais, as quais deram entrada na secretaria deste STA a 30 de Abril seguinte, a mesma já se encontrava sanada, sendo por isso a sua nulidade extemporânea.

E assim é, na verdade.

Em primeiro lugar a regra geral sobre o prazo da arguição das nulidades está previsto no artigo 205.º do CPC, e neste estabelece-se o prazo de cinco dias para tal efeito.

Por outro lado, objecto do recurso é a sentença e as suas nulidades e não as nulidades processuais, pelo que se o tribunal *ad quem* as conhecesse sem antes o ter feito o tribunal *a quo*, omitiria um grau de jurisdição.

Acresce que arguida a nulidade no prazo de cinco dias compete ao juiz apreciá-la ainda que já tenha proferido a sentença, pois procedendo a arguição, aquela é nula, como acto consequente que é.

Do n.º 3 do artigo 205.º citado, segundo o qual «se o processo for expedido em recurso antes de findar o prazo marcado neste artigo (cinco dias) pode a arguição ser feita perante o tribunal superior, contando-se o prazo desde a distribuição», não se pode tirar ilação em sentido contrário, isto é, que as nulidades processuais têm de ser conhecidas por este. É que a finalidade deste normativo é tão-só o de esclarecer o interessado que deve apresentar o requerimento da arguição das nulidades onde se encontra o processo, devendo o relator, logo que tal se verifique, ordenar dos autos para o juiz do tribunal recorrido o apreciar.

Eis o que sobre a questão ensinava Anselmo de Castro, in *Lições de Processo Civil*, vol. III, pp. 220 e segs., reimpressão, Livraria Almedina, Coimbra, 1970;

«Tradicionalmente entende-se que a arguição da nulidade só é admissível quando a infracção processual não está, ainda que indirectamente ou implicitamente, coberta por qualquer despacho judicial: se há um despacho que pressuponha o acto viciado, diz-se, o meio próprio para reagir contra a ilegalidade cometida, não é a arguição ou reclamação por nulidade, mas a impugnação do respectivo despacho pela interposição do competente recurso, conforme a máxima tradicional — das nulidades reclama-se, dos despachos recorre-se. A recção contra a ilegalidade volver-se-ia então contra o próprio despacho do juiz; ora, o meio idóneo para atacar ou impugnar despachos ilegais é a interposição do respectivo recurso (artigo 677.º, n.º 1), por força do princípio legal de que proferida a decisão, fica esgotado o poder jurisdicional de quem decidiu (artigo 666.º)» — cf. Alberto dos Reis, que segue a doutrina tradicional, *Comentário,* II, pp. 507 e segs., assim como Manuel de Andrade, in *Noções Elementares de Processo Civil,* 1956, p. 171.

E mais adiante lê-se:

«A observância daquela máxima tradicional — dos despachos recorre-se, das nulidades reclama-se — tem como consequência tornar-se o processo escusadamente oneroso para as partes, por as sujeitar a recursos dispensáveis, recursos em que, aliás — é esse o regime normal do agravo —, a decisão pode ser pelo próprio juiz alterada ou reformada.»

No sentido de que é extemporânea a arguição de nulidades processuais arguidas nas alegações finais, para além de cinco dias, a

título de exemplo, os Acórdãos de 4 de Outubro de 1989, processo n.º 26 758, apenas sumariado no *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 390, p. 442, de 7 de Março de 1991, processo n.º 28 195 e de 19 de Março de 1991, processo n.º 28 827.

Em sentido contrário, porém, entre outros, os Acórdãos de 30 de Janeiro de 1986, de 9 de Julho de 1991 e de 19 de Novembro de 1991, proferidos nos processos n.os 13 328, 29 251 e 22 380, respectivamente.

Consequentemente, não tendo o recorrente reclamado da arguida nulidade processual no prazo de cinco dias no tribunal *a quo* a contar da data em que foi notificado da sentença, e só o fazendo nesta, para além do referido prazo, a mesma está sanada.

3 — Através do processo principal apenso o recorrente impugnou contenciosamente o despacho do Sr. General AGE, de 15 de Setembro de 1988, homologatório do parecer da Direcção da Arma de Artilharia, que fez o escalonamento dos militares para a matrícula no 1.º ano do Curso A do ISM, relativo ao ano 1988-1989, de que resultou a sua não admissão.

Por sentença do TAC de Coimbra, de 30 de Junho de 1989, o referido acto recorrido foi anulado por o mesmo se ter baseado em despachos do Chefe de Estado-Maior do Exército (CEME), e não nos preceitos legais aplicáveis do Decreto-Lei n.º 347/77, de 23 de Agosto e da Portaria n.º 613/77, de 23 de Setembro.

O recorrente foi então nomeado, por escolha, para o curso seguinte, de 1989-1890, o que aceitou, vindo a completá-lo com aproveitamento e daí a sua promoção a alferes.

Pelo requerimento de fls. 2 e 3 dos presentes autos pediu que se declarasse, então, a inexistência de causa legítima de inexecução com o fundamento de que a autoridade requerida não atendeu o seu pedido para que, em execução de sentença, fosse considerada a sua nomeação «para o curso por antiguidade com todas as consequências legais», entre elas se contanto a sua colocação na escala de antiguidades, «à direita (mais antigo, portanto) dos militares cuja citação requereu, como interessados particulares», ou seja, não o colocou, como o deveria ter colocado por força da execução da sentença anulatória, na escala de antiguidades, à direita dos alferes do curso anterior, por ser mais antigo que todos eles e não mais moderno.

Sustenta, ainda, que a sentença anulatória lhe reconheceu o direito a ser nomeado, por antiguidade, para a frequência do 1.º ano do curso para o qual não fora admitido.

Não é, porém, assim.

Em primeiro lugar, não é exacto que a sentença anulatória lhe reconheceu tal direito. O que nela se decidiu foi tão-só anular o acto que não admitiu o requerente à matrícula no 1.º ano do curso por terem sido preteridas normas legais em favor de normas ilegais, constantes de despachos do CEME, que fixavam diferentes pressupostos de admissão.

Em segundo, anulado o acto, haveria que proceder à abertura de novo concurso com estrita obediência às normas legais do Decreto-Lei n.º 344/77 e da Portaria n.º 613/77, o que não conduziria, necessariamente, como se salienta na douta decisão recorrida, à consideração da antiguidade como critério único da graduação, mas sim à realização de provas previstas no artigo 19.º daquele primeiro diploma, segundo o qual: «Quando o número de candidatos exceder as vagas, serão os mesmos ordenados pela classificação obtida na prova de admissão e admitidos aos respectivos cursos por esta ordem, até ao limite das vagas».

E o n.º 2 acrescenta:

«Em caso de igualdade de classificação na prova de admissão, são condições de preferência:

1.ª Posto mais elevado;
2.ª Maior antiguidade;
3.ª Mais tempo de serviço efectivo;
4.ª Maior idade.»

Por outro lado, o artigo 8.º, n.º 1, da Portaria n.º 613/77, de 23 de Setembro, que, por força do artigo 20.º do citado Decreto-Lei n.º 347/77, veio regulamentar as provas de admissão ao ISM e respectivas matérias, preceitua que «aquelas constam de provas escritas de Português, Matemática e Físico-Químicas, englobando as matérias correspondentes aos programas oficialmente estabelecidos para o curso complementar dos liceus», sendo as mesmas classificadas por um júri, numa escala de avaliação de 0 a 20 valores, sendo a classificação final do candidato obtida pela média das classificações das disciplinas objecto de exame (cf. artigo 12.º da citada portaria).

No concurso a que se realizaria por força da execução da sentença anulatória, a ordenação dos candidatos seria feita em conformidade com a classificação decrescente das provas de admissão.

Mas assim sendo, não tinha o recorrente garantido até a sua admissibilidade ao curso, beneficiando da sua maior antiguidade apenas como factor de desempate.

A reintegração da ordem jurídica violada pelo acto anulado consistiria na anulação do curso anterior, e na abertura de um outro em conformidade com as citadas normas legais, pelo que não garantiria, sem mais, a reconstituição da sua carreira militar nos termos por ele pretendidos, já que aceitando a nomeação por escolha para o curso seguinte, com o que, de certa forma beneficiou, pois não teve de sujeitar-se às provas de admissão que são sempre aleatórias, prescindiu da anulação do curso anterior, para pretender, agora, ser graduado à direita dos militares que obtiveram aproveitamento naquele por ter mais antiguidade, o que se revela, como se demonstrou, inviável.

A sentença recorrida, ao decidir que quanto a esta pretensão do recorrente existe causa legítima de inexecução, não merece censura.

Pelo exposto, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 15 000$ e 10 000$.

Lisboa, 16 de Fevereiro de 1993. — *António Fernando Samagaio* (relator) — *Farinha Ribeiras* (vencido. Proveria o recurso pela procedência da arguida nulidade, com anulação do processado a partir dela) — *Lopes Rocha.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 16 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Nulidade por omissão das sentenças ou despachos judiciais. Notificação à parte contrária da junção de documentos ao processo.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A decisão que esclareça despacho judicial considera-se complemento e parte integrante da decisão esclarecida, reflectindo-se e integrando-se nela. A nulidade existente por omissão de pronúncia ou falta de fundamentação é ultrapassada pelo despacho que a esclareça e fundamente, nos termos do artigo 670.º, n.º 2, do Código de Processo Civil.

2 — A junção de documentos que se liguem ou que possibilitem o conhecimento ou apreciação do objecto do recurso deve ser notificada à parte contrária por forma a colocá-la em condições de os examinar, de lhe possibilitar a sua impugnação, de arguir a sua falsidade, demonstrar a sua impertinência ou, em suma, invocar razões tendentes a pô-los em crise. Tudo imposto pelo princípio do contraditório.

3 — A parte, perante tal notificação, tem o prazo de oito dias (improrrogável nos termos do artigo 147.º do Código de Processo Civil) para tomar a posição que melhor entender, para discutir eficazmente os elementos de prova documental juntos ao processo por uma das partes ou requisitados pelo próprio tribunal.

Recurso n.º 31 020, em que são recorrente Natália dos Anjos Aniceto Ribeiro e recorrida a Câmara Municipal de Almada. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — *a*) Nos presentes autos, Natália dos Anjos Aniceto Ribeiro, com os demais sinais de identificação no processo, propôs no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa recurso contencioso de anulação da deliberação da Câmara Municipal de Almada, datada de 3 de Abril de 1991, com fundamento nas razões de facto e de direito constantes da petição inicial de f1s. 1 a 10, por forma a ver anulada a pena de demissão que lhe foi cominada pela deliberação impugnada.

b) A entidade recorrida, após a resposta de fls. 24 a 51, requereu a junção do processo instrutor (fl. 53), constituído por três volumes (fl. 55).

c) A recorrente foi notificada tanto da apresentação da resposta da entidade recorrida como da apensação do processo instrutor (fl. 55) e, por requerimento de fls. 56 e segs., solicitou a concessão dum prazo não inferior a 15 dias para sobre o mesmo se pronunciar, dada a extensão e complexidade que tais documentos apresentam ao longo das suas mais de 1000 páginas.

d) O M.mo Juiz proferiu, de seguida, o despacho de fl. 59 em que ordena a notificação das partes para alegações sucessivas, por considerar ser-lhe possível proferir decisão, não tendo tomado qualquer posição expressa quanto ao pedido de concessão do prazo de 15 dias para exame do processo instrutor.

e) Pedida aclaração desse despacho, foi o mesmo mantido com base nos seguintes considerandos:

O deferimento do requerimento equivaleria a alterar os prazos e formalismos processuais, com alargamento do prazo legal para alegações.

Por outro lado — adianta — o processo não contempla, após a resposta da entidade recorrida, quaisquer outros articulados, seguindo-se-lhe a formulação de alegações.

O despacho em causa continha, assim, implícito a não concessão do prazo requerido.

Acresce que o prazo legalmente estabelecido para alegações afigura-se suficiente para os fins visados.

f) Inconformada, a recorrente Natália Ribeiro interpôs de tal despacho recurso para este Tribunal, mandado admitir depois de decisão favorável do Ex.mo Presidente do STA sobre reclamação atempada de inicial despacho de não admissão.

g) Nas alegações formuladas veio a recorrente a concluir que:

«1. O despacho recorrido não se pronuncia, como devia, sobre questões que deveria apreciar, com o que comete óbvia omissão de pronúncia, geradora da sua nulidade, nos termos do artigo 668.º, n.º 1, alínea *d*), do Código de Processo Civil (CPC).

2. E ao não conter nenhuma fundamentação para (implicitamente) denegar uma pretensão da ora recorrente, formulada no exercício de um direito processual, incorre na nulidade prevista na alínea *b*) da mesma disposição.

3. Além disso, a decisão recorrida ao impedir que a recorrente dispusesse de prazo razoável para poder examinar, e sobre ele se pronunciar adequadamente, o processo instrutor, viola e gravemente o princípio do contraditório consagrado nos artigos 517.º e 526.º do CPC e o da igualdade das partes.

4. Não colhem assim quaisquer possíveis argumentos no sentido de que, a deferir-se ao requerido, se estaria aí perante um novo (e não admitido) articulado — porquanto do que se trata é da pronúncia acerca da prova documental carreada pela outra parte para os autos.

5. Nem com base no artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, porquanto este se reporta a alegações *complementares, no caso de, após as alegações,* terem sido juntos novos elementos, nada tendo que ver com um caso como o *sub judice*.

6. O despacho recorrido consubstancia, assim, a tentativa de postergação da tramitação processual sem sequer decisão do requerimento oportunamente deduzido e, logo, a omissão da prática de um acto manifestamente susceptível de influenciar na decisão da causa.

7. O despacho recorrido viola, pois e multiplamente, a lei, designadamente os artigos 517.º e 526.º do CPC, 49.º e segs. do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, e incorre nas nulidades previstas nas alíneas *b*) e *d*) do n.º 1 do artigo 668.º do CPC, bem como na segunda parte do n.º 1 do artigo 203.º do mesmo CPC, código este aplicável *ex vi*, nomeadamente do artigo 862.º do Código Administrativo, aplicável por seu turno por força da alínea *a*) do artigo 24.º do já citado Decreto-Lei n.º 267/85.»

h) O Ex.mo Magistrado do Ministério Público, no douto parecer que se dignou proferir a fl. 111, entendeu que o recurso não merece provimento, sendo improcedentes as conclusões da alegação da agravante.

«Com efeito, pedida que foi a aclaração do despacho recorrido parece ser de considerar, face ao disposto no artigo 670.º, n.º 2, do CPC, que os esclarecimentos dados no despacho de fl. 61, como complemento e parte integrante do despacho ora sob recurso, de fl. 58. E a esta luz, não se verificam as aludidas nulidades por omissão de pronúncia e falta absoluta de fundamentação (conclusões 1 e 2).

Por outro lado, não se vê que, no caso, o provimento adoptado, sob censura, constitua nulidade susceptível de influir na decisão da causa, pois que nem sequer impediu a agravante de apresentar alegações, em que se silenciasse de todo quaisquer dificuldades ou situações concretas prejudiciais decorrentes da impossibilidade de um melhor e mais demorado exame do instrutor.

Aliás, trata-se de procedimento corrente no recurso contencioso e está por demonstrar que o prazo *normal* de oito dias que a agravante dispõe para exame da documentação junta não é o razoável, pelo que sempre haveriam de improceder, por isso, as demais conclusões.»

Colhidos os vistos legais, passa a decidir-se.

II — Os fundamentos em que a recorrente alicerça o seu pedido de revogação do despacho de fl. 59 podem cindir-se essencialmente em dois:

A sua nulidade, tanto por omissão de pronúncia quanto à concessão do prazo mínimo de 15 dias para se pronunciar sobre o processo instrutor, requerida a fl. 56, como por total falta de fundamentação desse despacho, no caso de se considerar como indeferimento tal requerimento [alíneas *b*) e *d*) do n.º 1 do artigo 668.º do CPC].

A sua ilegalidade, por violação do princípio do contraditório e da igualdade das partes (artigos 517.º, 526.º e segunda parte do n.º 1 do artigo 201.º, todos do CPC, e 49.º e segs. do Decreto-Lei n.º 267/85).

Vejamos:

a) Quanto às invocadas nulidades:

Crê-se que as imposições constantes das alíneas *b*) e *d*) do n.º 1 do artigo 668.º do CPC são suficientemente claras no sentido de se poder concluir que as decisões judiciais devem não só apreciar todas as questões que as partes coloquem ao tribunal, como quanto ao dever da sua fundamentação, sob pena de nulidade. E embora tais comandos se refiram às nulidades da sentença, o certo é que se aplicam, igualmente e até onde seja possível, aos próprios despachos, de acordo com o artigo 666.º, n.º 3, do mesmo Código.

Relacionando estes dispositivos com o determinado no n.º 2 do artigo 660.º do CPC vem-se admitindo a possibilidade da existência de decisões implícitas quando as razões justificativas de uma tomada de posição expressa sobre certa questão acarretarem, como consequência necessária, a prejudicialidade de outra que com aquela se não conforme. Isto apesar da exigência de motivação das decisões judiciais, traduzida na necessidade de exposição das razões de facto e (ou) de direito que levaram logicamente o julgador a decidir em determinado sentido.

Embora se reconheça a delicadeza da questão, o certo é que nesse sentido se movimentou o despacho de fls. 61 e 61 v.º, quando afirma que «o despacho que ordenou a notificação da recorrente para alegações contém implícita a não concessão do prazo requerido, por a lei não permitir tal concessão».

E não pode ter sido outro o entendimento que lhe foi dado pela recorrente ao solicitar a aclaração ou esclarecimento de tal despacho pelo requerimento de fls. 60 e 60 v.º

Na verdade, só pode pedir-se o esclarecimento de *alguma decisão* que tenha sido *proferida* quanto a *obscuridade* ou *ambiguidade* que a mesma contenha [cf. alínea *a*) do artigo 669.º do CPC].

Mas a decisão que esclareça o pedido, como no caso aconteceu, considera-se complemento e parte integrante da sentença ou despacho esclarecidos (n.º 2 do artigo 670.º do CPC).

E fazendo parte integrante da decisão esclarecida, reflecte-se, funde-se e integra-se nela.

Nestes termos, com o esclarecimento produzido a fls. 61 e 61 v.º, fundindo-se e integrando-se no despacho de fl. 59, teremos que convir que, a essa luz, se ultrapassaram as nulidades invocadas e que o puderam inquinar inicialmente. Com efeito, a partir do último dos despachos, complemento do primeiro, *ex vi* do n.º 2 do artigo 670.º do CPC, deixa de poder falar-se, então, em omissão de pronúncia e falta de fundamentação, dada a existência de uma e outra que o despacho esclarecedor contém.

Tudo a implicar a improcedência das invocadas nulidades.

Anota-se, tão-só a título incidental, a incongruência argumentativa do pedido de esclarecimento e a invocação da nulidade por falta de pronúncia e de motivação, quando se sabe que aquele pedido implica e pressupõe necessariamente a pronúncia e a fundamentação que, por ininteligíveis ou sujeitas a interpretações diferentes, se pretendem aclaradas.

b) Violação dos artigos 517.º, 526.º, segunda parte do n.º 1 do artigo 201.º, todos do CPC, e 49.º e segs. do Decreto-Lei n.º 267/85.

Vem sendo entendimento uniforme deste STA que a junção dos documentos que se liguem ou que possibilitem o conhecimento ou apreciação do objecto do recurso deve ser notificado à parte contrária (cf. *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 34, p. 322).

Destina-se tal diligência a colocar a parte contrária em condições de examinar os documentos apresentados para dizer sobre eles o que (sobre) se lhe oferecer, impugnando a sua veracidade, arguindo a sua falsidade, demonstrando a sua impertinência ou desnecessidade ou, em suma, invocando razões tendentes a pô-los em crise.

Numa palavra: essa notificação tem por finalidade dar à parte contrária a possibilidade de discutir eficazmente os elementos de prova documental juntos ao processo por uma delas ou requisitados pelo próprio tribunal (cf. artigos 517.º, 526.º e 539.º, todos do CPC).

É o princípio do contraditório a impor tal medida processual.

É ainda o dar sentido ao princípio normativamente situado no artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa, traduzido no que se convencionou chamar de igualdade de armas, onde uma das partes não tenha mais direitos que a outra. Tal princípio, que vem a coincidir com o princípio que Manuel de Andrade tratava como de igualdade das partes, consistirá em que estas sejam postas no processo em perfeita paridade de condições, desfrutando, portanto, de idênticas possibilidades de obter a justiça que lhes será devida (cf. *Noções Elementares de Processo Civil,* p. 378).

E com a referida notificação se cumprem tais princípios do contraditório e da igualdade das armas ou igualdade das partes.

Ora, no caso *subjudice*, não foram postergados estes princípios como melhor se alcança da notificação de fl. 55, datada de 6 de Novembro de 1991, a dar conta ao ilustre patrono da recorrente da junção do processo instrutor.

Perante tal notificação a recorrente tinha o prazo de oito dias (prazo judicial marcado por lei) para tomar a posição que melhor entendesse e para se pronunciar quanto aos documentos constantes desse processo instrutor apenso, nos precisos termos dos artigos 544.º, 360.º e 303.º do CPC.

É a contar da data dessa notificação que corre o prazo de oito dias dentro do qual a parte pode impugnar os documentos e como

a notificação não põe o notificado perante os textos dos documentos, terá este de os examinar na secretaria do tribunal ou solicitar a sua confiança para exame.

Não lhe tendo sido coartado tal direito, não foi cometida a irregularidade constante da segunda parte do n.º 1 do artigo 201.º do CPC.

Tal prazo de oito dias, porque prazo judicial marcado por lei, não podia ser prorrogado, como ao fim e ao resto foi solicitado pelo requerimento de fl. 56, improrrogabilidade essa determinada pelo artigo 147.º do já citado Código.

Improcedem, pois, todas as conclusões do recurso e, face a tal improcedência, acorda-se em negar-lhe provimento.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 12 000$ e 8000$.

Lisboa, 16 de Fevereiro de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* — *Artur Joaquim Faria Maurício.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 16 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Nulidade e anulabilidade. Acto confirmativo. Recurso contencioso.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A regra geral do nosso direito administrativo é no sentido de os vícios do acto determinarem a mera anulabilidade do mesmo, só se verificando a respectiva nulidade nos casos expressamente previstos na lei.

2 — É confirmativo de um outro o acto que em relação a esse outro apresenta identidade de sujeito, pretensão e decisão, sem que de um para outro haja alteração de pressupostos de direito ou de facto.

3 — Não goza da garantia contenciosa prevista no artigo 268.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa o acto confirmativo, pois, não define uma situação jurídica em termos inovatórios, pelo que não se pode considerar como acto acto administrativo em sentido restrito.

Recurso n.º 31 030, em que são recorrente Francisco Jacinto Branco Velho e recorrido o director-geral da Administração Pública. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Francisco Jacinto Velho, técnico auxiliar principal do quadro de acção social escolar, residente no Barreiro, interpôs recurso da decisão do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa que rejeitou o recurso contencioso de anulação por ele proposto do

despacho do director-geral da Administração Pública, proferido no uso de poderes subdelegados pelo Secretário de Estado do Orçamento, que, com data de 13 de Setembro de 1988, ordenou o arquivamento do requerimento apresentado pelo recorrente em 21 de Julho 1988, com o fundamento de não haver razão que justifique a modificação do já decidido pelos despachos de 23 de Dezembro 1978 e de 2 de Novembro de 1981.

O fundamento da rejeição do recurso é que o acto recorrido não reveste conjugadamente as características de acto definitivo e executório, mas de acto meramente confirmativo.

O recorrente na alegação conclui:

«1.ª A redacção inicial do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 294/76, de 24 de Abril, entrado em vigor no dia da publicação, era contrária à Constituição de 25 de Abril 1976 e aos princípios nela consignados (n.º 2.4).

2.ª A alínea *a*) do n.º 1 do artigo 19.º do Dec.Lei n.º 294/76, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 819/76, de 11 de Dezembro, salvaguardava as promoções ocorridas na vigência dos governos provisórios ou de transição que correspondessem às normais expectativas de promoção, nos termos prescritos no Estatuto do Funcionalismo Ultramarino (EFU) e mais legislação com ele conforme (n.º 2.5).

3.ª A nomeação do recorrente como chefe de secção, definitiva, letra J, correspondia às normais expectativas de promoção de primeiro-oficial, definitivo, letra L, da mesma Repartição de Identificação de Angola [n.º 2.5.2, alínea *c*)].

4.ª Os actos que violem o conteúdo essencial dos direitos fundamentais estruturadores do Estado de direito democrático são nulos por natureza, no silêncio anterior à lei que expressamente a declare — até porque só a nulidade por natureza obsta ao absurdo que é a inutilização prática de um direito fundamental constitucional pelo decurso do prazo (custo) de impugnação, como seria no caso de tal acto ser apenas meramente anulável (n.º 2.6.6).

5.ª O despacho de 9 de Junho de 1978, do subdirector-geral do SCP, por subdelegação, «não acatou» aquela normal expectativa de promoção a chefe de secção e ingressou o recorrente com baixa de categoria para primeiro-oficial, sem fundamentação de direito, violando (n.º 3.1.1.) a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 294/76, de 24 de Abril, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 219/76, de 12 de Janeiro, e a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

E ainda violou o conteúdo essencial dos direitos fundamentais da igualdade, em geral, artigo 13.º, n.º 1, da igualdade em especial do respeito pelos direitos normalmente constituídos (artigo 267.º, n.º 1) da não discriminação (artigo 13.º, n.º 2), do acesso às funções públicas (artigo 48.º, n.º 4), da justiça (artigo 267.º, n.º 2, primeira parte), da imparcialidade (artigo 267.º, n.º 2, segunda parte) e da irreversibilidade da categoria profissional constituída em correspondência com as normais expectativas de promoção (artigo 51.º, conjugado com os artigos (da LCT) 21.º, n.º 1, alínea *d*), e 23.º e 22.º) — redacção da Constituição da República (CRP) de 1976, o que constitui nulidade por natureza a tornar o acto nulo como se disse (n.º 2.6.6).

6.ª O despacho de 23 de Dezembro de 1978, daquele mesmo subdirector geral do SCP, por subdelegação, indeferiu o pedido de rectificação da categoria para chefe de secção, sem indicação de fundamentos de direito, não obstante não poder decidir do recurso

interposto do próprio acto seu anterior, ainda que a subdelegação invocada lho permitisse, o que de resto não permite. Violou os mesmos artigos que foram acabados de descriminar para o despacho de 9 de Junho de 1978 (n.º 3.1.1), alínea *a*) do n.º 1 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 249/76, na redacção do Decreto-Lei n.º 819/76, e alínea *a*) do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, os artigos 13.º, n.º 1, 266.º, n.º 1, 13.º, n.º 2, 48.º, n.º 4, 267.º, n.º 2, primeira e segunda parte e o 51.º da Constituição, conjugado este último com os artigos (da LCT) 21.º, n.º 1, alínea *d*), e 23.º e 22.º (n.º 3.1.2) — o que constitui nulidade por natureza e torna-o acto nulo (n.º 2.6.6).

a) Aqui acresce a específica violação do conteúdo essencial do direito de igualdade, em especial, da imparcialidade (artigo 267.º, n.º 2, segunda parte), por ter decidido do recurso interposto de acto por só antes praticado no âmbito da delegação — o que constitui nulidade por natureza e torna o acto nulo.

7.ª O despacho de 2 de Novembro de 1981, do Secretário de Estado da Reforma Administrativa, indeferiu o pedido de revisão daquele despacho de 23 de Dezembro de 1978, confirmando-o sem indicar o despacho de delegação de poderes.Violou as mesmos artigos que foram acabados de descriminar para o despacho de 9 de Junho de 1978, confirmando-o sem indicar o despacho de delegação de poderes.Violou os mesmos artigos que foram acabados de descriminar para o despacho de 9 de Junho de 1978: alínea *a*) do n.º 1 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 294/76, na redacção dada pelo Decreto-Lei 819/76, a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 156-A/77, os artigos 13.º, n.º 1, 266.º, n.º 1, 13.º, n.º 2, 48.º, n.º 4, 267.º, n.º 2, primeira e segunda partes e o 51.º da Constituição, conjugado este com os artigos (da LCT) 21.º, alínea *d*), 23.º e 22.º (n.º 3.1.3) — o que constitui nulidade por natureza e torna o acto nulo (n.º 2.6.6).

Aqui acresce a específica violação do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 3/80, de 7 de Fevereiro — o que constitui vício de incompetência e torna o acto anulável.

8.ª O despacho de 13 de Setembro de 1988, do director-geral da Administração Pública — o mesmo que respondera ao provedor de Justiça omitindo que a nomeação do recorrente correspondia às normais expectativas de promoção — , indeferiu o pedido de rectificação de categoria para o de chefe de secção.Este despacho é um acto inovador, autónomo, externo, definitivo e executório e recorrível contenciosamente. Violou o conteúdo essencial dos direitos fundamentais da igualdade em geral (artigo 13.º, n.º 1), o da igualdade em especial, da não discriminação (artigo 13.º, n.º 2), de acesso às funções públicas (artigo 48.º, n.º 4), da justiça (artigo 267.º, n.º 2, primeira parte), da imparcialidade (artigo 267.º, n.º 2, segunda parte) e da irreversibilidade da categoria profissional (artigo 51.º da Constituição, conjugado este último com a LCT, artigos 21.º, n.º 1, alínea *d*), 23.º e 22.º), versão da Constituição de 1976 (n.º 2.6.6, alínea *e*)] — o que constitui nulidade por natureza (n.º 2.6.6) e torna o acto nulo.

9.ª A actuação da Administração não é uma actuação justa e a reparação de uma injustiça não pode estar sujeita a prazo de impugnação, mais a mais quando o acto injusto foi objecto de tais e tão variadas inaceitações — violou o artigo 267.º, n.º 2 (actual 266.º, n.º 2), da Constituição —, o que constitui nulidade por natureza e torna o acto nulo.

10.ª A douta sentença recorrida ao considerar que só há nulidade quando a lei expressamente a declare e que o despacho impugnado é acto confirmativo — para daí concluir pela rejeição do recurso — violou: os artigos 13.º, n.ºs 1 e 2, 48.º, n.º 4, 267.º, n.ºs 1 e 2, e 51.º, todos da Constituição, sendo este conjugado com os artigos (da LCT) 21.º, n.º 1, alínea *d*), 23.º e 22.º (n.º 2.6.6, alínea *f*).

E ainda violou o artigo 25.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (n.º 3.1.4). Além de que é contrária à doutrina mais categorizada em direito administrativo.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido de o recurso não merecer provimento.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Com pertinência para a decisão consideraram-se provados os seguintes factos:

a) O recorrente, por despacho de 9 de Junho 1978, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 7 de Agosto, ingressou no quadro geral de adidos com a categoria de primeiro-oficial.

b) Em 14 de Novembro de 1978, o recorrente reclamou deste acto, requerendo a sua rectificação quanto à categoria profissional que entendia dever ser a de chefe de secção.

c) Tal requerimento veio a ser indeferido por despacho de 23 de Dezembro 1978, que foi notificado ao recorrente.

d) Em 18 de Fevereiro de 1981, novamente requereu a substituição do aludido acto, quanto à categoria profissional, requerimento que foi igualmente indeferido em 2 de Novembro de 1981, que foi notificado ao recorrente.

e) Em 21 de Julho de 1988, o recorrente requereu novamente a rectificação do mesmo acto, o que, mais uma vez foi indeferido por despacho de 13 de Setembro de 1988, com o fundamento de não haver razão que justifique a modificação do já decidido pelos despachos de 23 de Dezembro de 1978 e de 2 de Novembro de 1981.

Exposta a matéria de facto importa salientar que o objecto do recurso é a decisão M.mo Juiz do TAC de Lisboa, que rejeitou o recurso contencioso de anulação interposto pelo recorrente do despacho de 13 de Setembro de 1988, que indeferiu o pedido de «rectificação» do acto que o integrou no quadro geral de adidos com a categoria de primeiro-oficial.

E quanto às questões a resolver neste recurso há que ter em conta o âmbito em que se desenvolveu a cognição na decisão recorrida e, em função dele, que considerar os termos das conclusões que fundamentam o mesmo recurso.

Assim, há tão-só que saber se o acto que traduza desconformidade com normas constitucionais está ou não ferido de nulidade e se o acto impugnado tem o carácter de confirmativo que lhe retira a natureza de acto susceptível de ser impugnado contenciosamente.

Quanto à primeira questão, os actos praticados a que o recorrente aponta como violadores do conteúdo essencial de direitos fundamentais consagrados na Constituição da República, foram praticados antes da entrada em vigor do Código do Procedimento Administrativo, pelo que as disposições do mesmo se lhe não aplicam.

Era jurisprudência pacífica deste STA, seguindo os ensinamentos de Marcello Caetano, in *Manual,* p. 518, que a regra geral do nosso direito administrativo era no sentido de os vícios do acto determinarem a mera anulabilidade do mesmo, só se verificando a respectiva nulidade nos casos expressamente previstos na lei.

Assim, só se consideravam como nulos os actos que, nomeadamente, o artigo 88.º da Lei n.º 100/84 os referia como tal, de aplicação aos órgãos da administração central, ou em leis especiais.

A esta jurisprudência reagiu a doutrina pretendendo que a nulidade fosse também a sanção correspondente à violação dos direitos fundamentais.

Assim, Freitas do Amaral, in *Direito Administrativo,* vol. III, p. 333, escreve: «Além dos casos previstos neste artigo 88.º e, eventualmente, de outros estabelecidos em leis especiais, há ainda outros casos de nulidade — as chamadas nulidades por natureza.

As nulidades por natureza consubstanciam casos em que, por razões de lógica jurídica, o acto não pode deixar de ser nulo, por isso que seria totalmente inadequado o regime de simples anulabilidades.

Esses casos são a nosso ver três:

1.º Actos de conteúdo ou objecto impossível. Se o conteúdo ou o objecto do acto for possível, não faz sentido que, ao fim de um certo tempo, o acto se convalida, passe a ser válido. Um acto desses nunca pode convalidar-se porque, por definição, o seu conteúdo ou o seu objecto são impossíveis.

2.º Actos cuja prática consiste num crime ou envolva a prática de um crime. Também não faz sentido que estes actos, se não forem impugnados, se transformem em actos válidos.

3.º Actos que violem o conteúdo essencial de um direito fundamental de cidadãos. À face da Constituição, também estes actos não podem ser considerados actos simplesmente anuláveis, uma vez que existe, quanto a eles, direito de resistência (CRP, artigo 21.º).

Estes os três casos, a nosso ver, de nulidade por natureza. Fora eles só há nulidades por determinação de lei: portanto, ou a lei comina expressamente a nulidade, ou então caímos na regra geral da anulabilidade.»

Não obstante, continuou a jurisprudência deste STA a seguir a orientação que sempre tinha vindo a perfilhar, continuando a considerar meramente anuláveis os actos que violassem direitos fundamentais, uma vez que não se encontrava prevista na lei a sanção da nulidade para tal violação.

E a esta mesma orientação aderiu a douta decisão recorrida, o que não nos merece qualquer censura.

Na verdade, como se escreveu no Acórdão do tribunal pleno de 23 de Outubro de 1990, in *Acórdãos Doutrinais,* processo n.º 350, p. 243, citando Sérvulo Correia: «A opção pela anulabilidade, como regra geral, representa um importante privilégio para a Administração Pública que complementa o da executariedade e da presunção da legalidade dos seus actos.

O legislador prefere que, regra geral, as ilegalidades cometidas pela Administração não prejudiquem a produção dos efeitos jurídicos pretendidos. Tais ilegalidades sanam-se pelo decurso do prazo para a interposição do recurso sem que o mesmo tenha dado entrada ou que a Administração haja tomado a iniciativa de pôr termo à ilegalidade, procedendo à revogação, notificação, reforma ou conversão. E sanam-se igualmente se o particular destinatário do acto o aceitar por forma expressa ou tácita.

Não seria concebível que num sistema administrativo (como o português, francês ou alemão) baseado na executariedade dos actos administrativos, o regime geral da invalidade não fosse o da anulabilidade. Com efeito, não faria sentido conferir eficácia a actos que

tecnicamente se consideram de nenhum efeito e presumir como regra a legalidade de situações jurídicas cuja destruição, por via de declaração judicial de nulidade, se pudesse empreender sem quaisquer limites de prazo.

A necessidade de rodear de certeza e segurança as situações jurídicas criadas no desempenho da função administrativa por meio do Direito Publico e a vantagem de conferir operatividade imediata a tais meios tornam indiscutível a preferência pelo instrumento técnico da anulabilidade.»

Ora, uma vez que à data da prática do acto a que o recorrente aponta a violação de direitos fundamentais, não existia qualquer norma que cominasse com a nulidade tal violação, a regra, pois, era a da mera anulabilidade.

Concluindo-se desta maneira, impõe-se-nos agora conhecer da natureza do acto impugnado.

Como resulta da matéria de facto, o recorrente ingressou no quadro geral de adidos com a categoria de primeiro-oficial, por despacho de 9 de Junho de 1978. Em 14 de Novembro de 1978, reclamou deste acto, requerendo a sua rectificação quanto à categoria profissional que entendia dever ser a de chefe de secção. Tal requerimento foi indeferido por despacho de 23 de Dezembro de 1978 que foi notificado ao recorrente, e do qual não recorreu contenciosamente, vindo, no entanto, em 18 de Fevereiro de 1981, decorridos que foram cerca de dois anos, a requerer novamente a substituição do referido acto quanto à categoria profissional, o que, igualmente, foi indeferido por despacho de 2 de Novembro de 1981, de que foi notificado.

Em 21 de Julho de 1988, novamente requereu a rectificação do mesmo acto, o que mais uma vez foi indeferido por despacho de 13 de Setembro de 1988, com o fundamento de não haver razões que justifiquem a modificação do já decidido pelos despachos de 23 de Dezembro de 1978 e de 2 de Novembro de 1981.

É deste último despacho que recorreu.

Nos termos do artigo 268.º, n.º 4, da Constituição: «É garantido aos interessados recurso contencioso, com fundamento em ilegalidade contra quaisquer actos administrativos, independentemente da sua forma, que lesem os seus direitos ou interesses legalmente protegidos».

Goza, pois, de garantia contenciosa o acto administrativo, isto é: «a conduta unilateral da Administração que, no exercício de um poder de autoridade, define inovatoriamente uma situação jurídica-administrativa concreta, quer entre a Administração e outra entidade, quer de uma coisa» (Sérvulo Correia, in *Noções de Direito Administrativo,* p. 288).

A questão que se coloca é, pois, saber se o acto recorrido não goza daquela garantia, como decidiu o M.mo Juiz *a quo* por entender estar-se perante o acto confirmativo.

Conforme jurisprudência deste STA (cf., por todos, o Acórdão do tribunal pleno de 23 de Julho de 1987, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 315, p. 398, «entende-se por acto confirmativo de outro quando — sem ter havido alteração das circunstâncias ou pressupostos de facto e das normas de direito, e desde que se mantenha a identidade de sujeitos, objecto e decisão — se limite a manter a decisão já tomada sem nada acrescentar ou tirar ao seu conteúdo».

Um acto é confirmativo de um outro quando entre ambos há identidade de sujeito, de pretensão e de um para o outro se não alteram

os pressupostos de facto ou de direito (Acórdão do STA de 13 de Maio de 1986, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 360, p. 1490).

No caso presente é manifesta a existência das identidades referidas, a situação jurídica do recorrente ficou definida pelo despacho, de 9 de Julho de 1978, que, por não impugnado contenciosamente, se consolidou na ordem jurídica.

O despacho ora impugnado é indubitavelmente um acto confirmativo, pois, nada inovou na ordem jurídica: limitou-se a reiterar ou a confirmar a colocação do recorrente como primeiro-oficial no quadro geral de adidos, operada pelo despacho de 9 de Julho de 1978, aliás, confirmado, também, pelos despachos de 28 de Dezembro de 1978 e de 2 de Novembro de 1981, sem que entretanto tivessem sido alterados os pressupostos de facto ou de direito.

Sendo, pois, o acto recorrido um acto confirmativo é o mesmo insusceptível de recurso contencioso. Na verdade, como se decidiu no Acórdão deste STA de 17 de Dezembro de 1991, recurso n.º 29 275, só goza de garantia contenciosa prevista no artigo 268.º, n.º 4, da CRP o acto administrativo que define uma situação jurídica em termos inovatórios, introduzindo uma modificação no ordenamento jurídico, característica que não tem o acto confirmativo.

A decisão recorrida, ao rejeitar o recurso, não merece qualquer censura, pelo que se mantém.

Pelo exposto, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com a taxa de justiça e procuradoria, respectivamente, de 20 000$ e 10 000$.

Lisboa, 16 de Fevereiro de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha* — *António Fernando Samagaio.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 16 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Legitimidade passiva. Acção para reconhecimento de direito ou interesse legalmente protegido. Acção administrativa.

Doutrina que dimana da decisão:

É parte legítima, do lado passivo, numa acção administrativa para reconhecimento de direito ou interesse legítimo, uma pessoa colectiva de direito público, no caso, o Centro Nacional de Pensões, que intervém na relação jurídico-administrativa como titular da obrigação de reconhecer o direito a aposentação por invalidez.

Recurso n.º 31 032, em que são recorrente António Carlos da Silva Santos e recorrido o Centro Nacional de Pensões. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — António Carlos da Silva Santos, com os sinais identificadores dos autos, veio interpor recurso jurisdicional, processado como agravo, da sentença do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, de 11 de Março de 1992, que absolveu «da instância a entidade-ré, por ilegitimidade», ou seja, o Centro Nacional de Pensões (CNP), na base de que, e fundamentalmente, «há que reconhecer que a entidade CNP, contra quem vem proposta a acção, não tem legitimidade processual, uma vez que a competência para praticar os actos adequados ao reconhecimento do direito pertence à respectiva comissão instaladora, seu órgão» e daí ter sido dada «procedência a esta questão prévia, e mostrando-se, assim, precludida a oportunidade de conhecimento das demais».

2 — Nas suas alegações, concluiu assim o recorrente:

«*a*) A sentença recorrida violou por errada interpretação da lei o disposto no Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho.

b) A sentença recorrida foi proferida com prejuízo do artigo 40.º do referido Decreto Lei n.º 267/85.

c) O erro na identificação do autor do acto recorrido é manifestamente desculpável.»

3 — O ora recorrido CNP não apresentou alegações.

4 — No seu visto, o Ministério Público (MP) pronunciou-se no sentido de que «o recurso não merece provimento, tendo a douta sentença recorrida feito correcta apreciação de facto e interpretação e aplicação da lei e não merece qualquer censura.»

5 — Vistos os autos, cumpre decidir.

O Ex.mo Juiz *a quo,* considerando que há que começar «pela questão relativa à ilegitimidade da entidade-ré», partiu do seguinte desenho factual: o recorrente «intenta a presente acção contra o CNP, nos termos dos artigos 69.º e 70.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), pedindo que se lhe reconheça o direito à aposentação por invalidez relativamente à actividade profissional de farmacêutico que exerceu em *part-time* na Uta Portuguesa, S. A., desde Janeiro de 1970». «Alega, em suma, que em Julho de 1988 requereu a aludida reforma; em 1 Setembro de 1988 a Comissão de Verificação da Incapacidade Permanente, em consequência deste pedido, e após exame, deliberou que o autor se encontrava incapaz, definitivamente, para aquela profissão, em virtude de «doença motora», mas «o pedido foi indeferido no CNP com fundamento no artigo 77.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 45 266, em virtude de o requerente ser funcionário público no activo».

6 — Talqualmente vem anunciado pelo M.mo Juiz *a quo,* só há que decidir aqui a «questão relativa à ilegitimidade da entidade-ré», a que foi dada na sentença recorrida a seguinte resposta: «por força do artigo 70.º, n.º 1, da LPTA, a acção, obrigatoriamente, deve ser proposta contra o órgão administrativo competente para decidir a matéria objecto da demanda. Ora, o autor intentou a acção contra a pessoa colectiva e não contra o órgão desta competente para praticar o acto ou actos de reconhecimento do direito ou resultantes desse reconhecimento. Assim, o CNP, réu na acção, é parte ilegítima».

Por seu turno, o autor e ora recorrente coloca-se agora na posição de ter cometido um «erro na identificação do autor do acto recorrido», o que «é manifestamente desculpável».

«Ora, só quando das alegações, proferidas pelo ora agravado CNP, se tomou conhecimento da questão prévia da ilegitimidade passiva, muito embora durante os últimos quatro anos!!!

Tal questão nunca tinha sido suscitada, sendo claro que o erro do ora agravante é manifestamente desculpável, dado que das notificações recebidas pelo ora agravado não podia colher outro entendimento» — é a síntese do entendimento perfilhado pelo recorrente, no presente recurso jurisdicional.

Quid juris?

7 — A matéria questionada no presente recurso jurisdicional é de cariz meramente adjectivo, prendendo-se com os pressupostos processuais relativos às partes no contencioso administrativo, aqui, o pressuposto da legitimidade passiva.

Para começar, importa, porém, ver que tipo processual se nos depara no caso, no âmbito daquele contencioso administrativo.

Não oferece dúvidas, face ao desenho da causa que lhe imprimiu o recorrente, que se trata de uma acção administrativa prevista nos artigos 69.º e 70.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, da área de competência, em razão da matéria, dos tribunais administrativos de círculo: «acções para obter o reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido» [artigo 51.º, n.º 1, alínea *f*), do Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril]. Acção e não recurso, como hoje claramente se alcança da leitura do n.º 5 do artigo 268.º da Constituição, após a revisão de 1989, onde se garante «aos administrados o acesso à justiça administrativa para tutela dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos», fixando-se no n.º 4 apenas o direito ao recurso contencioso, «contra quaisquer actos administrativos, independentemente da sua forma, que lesem os seus direitos ou interesses legalmente protegidos». («Consagração, em termos muito amplos, do direito de acesso aos tribunais administrativos não só para recorrer contra actos ilegais mas para introduzir acções declarativas, cominativas de certos comportamentos à Administração, condenatórias, de restituição de posse de bens indevidamente apropriados, etc.» — escreve José Magalhães, *Dicionário da Revisão Constitucional,* pp. 20 e 21).

Estamos, portanto, ainda no domínio do contencioso administrativo impróprio, ou por atribuição, incidindo nas acções administrativas, onde assumem particular relevo as acções sobre contratos e responsabilidade, a par das acções para reconhecimento de direito ou interesse legítimo, como é a presente hipótese. Acções que se assimilam a qualquer outra acção.

Mas, se é assim, e porque o artigo 69.º do Decreto-Lei n.º 267/85, só define, no quadro dos pressupostos processuais relativos às partes, a legitimidade activa, importa fazer apelo às «leis de processo», como manda o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 129/84, e, assim, trazer à colação a regra do artigo 26.º, segundo a qual, e na falta de indicação da lei em contrário, «são considerados titulares do interesse relevante para efeito da legitimidade os sujeitos da relação material controvertida» (n.º 3). E, por esta via, pode descobrir-se o critério para detectar, *in casu,* a legitimidade passiva.

Ora, os sujeitos da relação material controvertida são as pessoas, físicas ou naturais e colectivas, que interferem na constituição, modificação ou extinção dessa relação, não são os representantes ou os órgãos que criações jurídicas vocacionadas para suprirem a incapacidade de exercício das pessoas singulares — os representantes —

ou para formarem e exteriorizarem a vontade das provas colectivas — os órgãos destas pessoas.

Transpondo este entendimento para a relação jurídico-administrativa questionada nos autos, facilmente se alcança que se trata de uma relação jurídica da aposentação por invalidez, em que o autor é o titular «do direito ou interesse a reconhecer» (n.º 1 do citado artigo 69.º) e o réu é o titular da obrigação de reconhecer aquele direito. Autor, pessoa singular ou administrado, e réu, pessoa colectiva, o CNP, aqui, são os pontos terminais da relação jurídica que se pretende discutir por via da presente acção administrativa, donde decorre que o autor tem legitimidade activa e o réu tem legitimidade passiva, ainda que seja representado pelo órgão dirigente respectivo.

E, não se diga que é no artigo 70.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 267/85, que, como quer o M.mo Juiz *a quo,* se encontra o critério de definição da legitimidade passiva, pois aí apenas se estabelece uma regra de tramitação processual, mandando-se seguir «os termos dos recursos de actos administrativos dos órgãos da administração local», não sendo sequer decisiva a referência à intervenção «na posição de autoridade recorrida aquela contra quem foi formulado o pedido». Pois que, não se colhe desta formulação legal a indicação de quem é parte legítima, do lado passivo, mas tão-somente a indicação de que nesse lado passivo deve figurar a entidade «contra quem foi formulado o pedido», sem se dizer que é a pessoa colectiva ou o órgão da pessoa colectiva (e também o apelo que o M.mo Juiz *a quo* faz ao Acórdão de 19 de Janeiro de 1989, desta Secção, publicado nos *Acórdãos Doutrinais,* n.º 341, pp. 575 e segs., perde actualidade, por ser anterior à revisão constitucional de 1989).

«Comprova-se, pois, se necessário fosse, que o 'recurso' regulado no Código Administrativo é uma acção de natureza subjectivista — de contrário a fixação do regime de uma acção cujo objecto implica um processo de estrutura subjectivista nunca poderia ser efectuada por remissão para os termos de um recurso de revisão ou para uma acção de natureza objectivista» — escreve Sousa de Fábrica, a propósito da acção de que estamos a tratar, acrescentando ainda que «há uma identidade de natureza entre o recurso do Código Administrativo, a acção de reconhecimento, as acções sobre contratos e responsabilidade e a acção civil, todas de natureza subjectivista» (*Boletim,* n.º 365, p. 57).

«Outro ponto a merecer destaque é o facto de a legitimidade processual depender da titularidade — em rigor da invocação da titularidade — de posições substantivas, direitos ou interesses legítimos: ora, se o regime que seguem tais acções pode ser o de vários outros meios processuais, como se acabou de ver, parece que também em todos estes a legitimidade se afere pela titularidade das posições substantivas objecto do processo, sejam as acções do Código de Processo Civil sejam as do Código Administrativo — recursos contenciosos incluídos» (cf. o mesmo autor, doc. cit.).

Enfim, na perspectiva acolhida da legitimidade passiva nas acções administrativas, como é o presente caso, não pode subsistir o julgado, procedendo, mas só nesta medida, o recurso jurisdicional.

8 — Termos em que, sob invocação dos artigos 205.º e 206.º da Constituição, acordam em conceder provimento ao recurso jurisdi-

cional, revogando a sentença recorrida, para seguir nos legais termos a acção administrativa.

Sem custas.

Lisboa, 16 de Fevereiro de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* — *José Vicente de Oliveira e Castro.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 16 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Acto tácito de indeferimento. Decisão, em recurso contencioso, que declarou inexistente o despacho que indeferiu a pretensão dos recorrentes.

Doutrina que dimana da decisão:

Indeferida pretensão por despacho de que se recorreu contenciosamente e que declarou a inexistência jurídica do mesmo, não existe acto tácito de indeferimento daquela mesma pretensão.

Recurso n.º 31 222, em que são recorrentes Maria Elizabete Pereira Lima Batista e outros e recorrido o conselho directivo do Centro Regional de Segurança Social de Santarém. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Maria Elizabete Pereira Lima Batista, Maria Madalena de Jesus Silvestre, Maria Guilhermina Fragoso Luís, Daniel Alberto Lopes Ramos, Eduardo Carlos Messias Camilo, Joaquim José Guerra Charrua, Artur Manuel Matias Aurora Ribeiro, Maria Manuela Narciso Madeira Falcão e Luzia Santos Manuel, todos devidamente identificados nos autos, interpõem recurso contencioso da douta decisão do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Coimbra, que rejeitou o recurso contencioso por eles interposto, por manifesta extemporaneidade, do acto de indeferimento tácito do conselho directivo do Centro Regional de Segurança Social (CRSS) de Santarém.

Alegando, concluem:

a) Os recorrentes interpuseram oportunamente recurso de acto expresso do conselho directivo do CRSS de Santarém, que lhes indeferiu a pretensão formulada em requerimento apresentado nos serviços competentes do recorrido em 5 de Julho de 1990.

b) Tal recurso correu seus termos no processo n.º 312/90, no TAC de Coimbra.

c) Sucede, porém, que o acto impugnado objecto do processo n.º 312/90 foi declarado pelo tribunal *a quo* inexistente, desde logo porque em face do processo instrutor não integrava uma deliberação do órgão colegial, conselho directivo do CRSS de Santarém, sendo antes obra de um vogal desse órgão.

d) No entanto, os recorrentes foram notificados do acto daquele órgão (conselho directivo do CRSS de Santarém) e não de um vogal do mesmo.

e) A douta sentença do tribunal *a quo* que declarou inexistente o acto (expresso) impugnado foi notificada aos recorrentes por correio registado com aviso de recepção em 17 de Setembro de 1991.

f) Declarada a inexistência do acto expresso, aos recorrentes restava considerar que o seu pedido formulado no aludido requerimento, de 5 de Julho de 1990, fora tacitamente indeferido.

g) Por isso, interpuseram desse acto recurso contencioso de anulação em 25 de Novembro de 1991.

h) O recurso foi interposto tempestivamente, já que o respectivo prazo de interposição se havia interrompido com a citação da autoridade recorrida no processo n.º 312/90, nos termos dos artigos 323.º, n.º 1, 327.º e 332.º do Código Civil (CC).

i) A douta sentença recorrida é ilegal por violação dos citados normativos legais (artigos 323.º, n.º 1, 327.º e 332.º do CC).

j) Contendendo igualmente com o artigo 2.º do Código de Processo Civil, *ex vi* do artigo 1.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público pronunciou-se no sentido de ser denegado provimento ao recurso.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Os recorrentes dirigiram, em 5 de Julho de 1990, ao presidente do conselho directivo do CRSS de Santarém um requerimento em que requeriam que lhes fossem pagas as importâncias correspondentes ao subsídio de turno (25 % sobre os respectivos vencimentos) desde 16 de Março de 1989 até 23 de Abril de 1990.

Em 28 de Agosto de 1990, a vogal daquele conselho directivo Maria Etelvina Lopes Freitas Pires Marques proferiu o seguinte despacho: «Conclui-se que, efectivamente, os ajudantes de lar apenas têm direito ao subsídio de turno desde 23 de Abril 1990, data da entrada em vigor do Regulamento dos Períodos de Funcionamento e Horário de Trabalho do Pessoal do CRSS de Santarém, pelo despacho n.º 30/SESS/90, de 30 de Março de 1990, publicado no *Diário da República,* n.º 90, 2.ª série, de 18 de Abril de 1990.

Assim, deverão os requerentes ser informados de que a sua pretensão não teve deferimento por parte do conselho directivo.

Para melhor esclarecimento se refere que por força da lei os auxiliares de serviços gerais não se encontram abrangidos pelo regime de subsídio de turno.»

O teor deste despacho foi notificado aos recorrentes como tratando-se de acto da autoria do conselho direcctivo.

Os recorrentes interpuseram, então, para o TAC de Coimbra recurso contencioso de anulação daquele despacho, tendo o mesmo sido decidido em 17 de Setembro de 1991, por sentença transitada em julgado, declarando a inexistência jurídica do acto.

Em 25 de Novembro de 1991, os recorrentes interpuseram o presente recurso do acto de indeferimento tácito do pedido por eles formulado através do requerimento apresentado em 5 de Julho de 1990, dada a declaração de inexistência jurídica do acto que indefira aquele.

Na douta sentença recorrida decidiu-se que tendo a autoridade recorrida o dever legal de decidir e não o tendo feito expressamente, a pretensão dos recorrentes presume-se indeferida logo que decorridos 90 dias sobre a data da apresentação do requerimento, de harmonia com o disposto no artigos 3.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho e 32.º, alínea *a*), da LPTA.

Desta maneira o indeferimento tácito teria ocorrido em 5 de Outubro de 1990.

Sendo de um ano o prazo para a impugnação contenciosa do acto de indeferimento tácito — artigos 4.º, n.º 1, do referido Decreto-Lei n.º 256-A/77 e 28.º, n.º 1, alínea *d*), da LPTA — este terminava em 5 de Outubro de 1991 e tendo tido lugar em 25 de Novembro de 1991, daí a sua manifesta extemporaneidade.

Não acolheu o M.mo Juiz *a quo* a tese defendida pelos recorrentes de que o prazo de interposição do recurso se havia interrompido, nos termos dos artigos 323.º, n.º 1, 327.º e 332.º do CC, em virtude da citação da autoridade recorrida no recurso que então interpuseram do acto expresso e, daí, a não conformação dos recorrentes com o decidido.

Desta maneira a questão a resolver no presente recurso resumir-se-ia a conhecer se o disposto nos artigos 323.º, n.º 1, 327.º e 332.º do CC se aplicava no caso em apreço, ou seja, se a citação da autoridade recorrida no recurso em que foi impugnado o acto expresso interrompeu ou não o prazo para a interposição deste.

Mas antes da apreciação de tal questão surge-nos uma outra prejudicial daquela que, embora não tenha sido objecto de decisão no tribunal *a quo,* por ser do conhecimento oficioso, nos cumpre dela conhecer, nos termos do artigo 110.º, alínea *b*), da LPTA.

Tal questão consiste em saber se se formou, na realidade, acto de indeferimento tácito, objecto do recurso.

Como já se referiu os recorrentes dirigiram ao presidente do conselho directivo do CRSS de Santarém uma pretensão que foi indeferida por uma vogal daquele conselho.

Assim, a Administração que tinha o dever legal de emitir decisão não deixou de o fazer, tendo, expressamente, indeferido o requerido pelos recorrentes, o que foi impugnado pelos mesmos, contenciosamente.

Simplesmente, neste recurso, por decisão transitada em julgado foi declarada a inexistência jurídica daquele acto.

E é com base nesta decisão que os recorrentes dizem ter-se formado acto tácito de indeferimento.

Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77: «A falta, no prazo fixado para a sua emissão de decisão administrativa sobre pretensão dirigida a autoridade que tenha o dever legal de a proferir, confere ao interessado, salvo disposição em contrário, a faculdade de presumir indeferida essa pretensão, para poder exercer o respectivo meio legal de impugnação».

Consagra-se, pois, neste preceito a teoria do indeferimento tácito, ou seja, o silêncio da Administração sobre a pretensão que lhe dirigem os particulares equivale ao seu indeferimento.

Como escreve Esteves de Oliveira, in *Direito Administrativo,* p. 480: «É enorme o relevo desta figura no direito administrativo.

Basta reparar que o contencioso de legalidade das autoras é um contencioso de anulação. Significa isto que a lesão dos direitos e interesses dos particulares só pode ser desfeita em termos contenciosos

se houver uma qualquer conduta anterior da Administração que possa ser anulada (ou declarada nula).

Ora, se a Administração não actua, não toma qualquer atitude e omite a prática de actos como é que se pode recorrer a um tribunal para lhe solicitar a anulação e destruição de algo que não existe.

Deste modo, perante as omissões ou o silêncio da Administração os particulares correriam o risco de ficar totalmente desprovidos de garantia jurisdicional, porque não tendo meios para a compelir a tomar uma solução (favorável ou desfavorável), se veriam obrigados a aguardar eternamente a prática de um acto de que pudessem recorrer contenciosamente.»

Do acabado de citar resulta claramente que apenas as omissões ou silêncios da Administração com mero relevo fáctico ou natural conferem aos particulares a faculdade de presumirem indeferidas as suas pretensões e não a declaração de inexistência jurídica como categoria de imputação normativa.

No caso em apreço não houve silêncio da Administração sobre as pretensões que os recorrentes lhe dirigiam, houve, tão-somente, em recurso contencioso, a declaração da inexistência jurídica do acto que indeferiu aquelas pretensões o que, de forma alguma, se pode equiparar ao silêncio da Administração em que fundamenta o indeferimento tácito, nem daquela decisão se pode fazer derivar tal indeferimento.

Uma vez proferida sentença declarando a inexistência jurídica do acto resulta para a Administração a obrigação de retirar todos os efeitos jurídicos e materiais que porventura se hajam produzido com base no pretenso acto administrativo, podendo ser requerida pelos interessados a execução da sentença, quando não for efectuada espontaneamente pela Administração, obrigando-a, assim, a pronunciar-se acerca da pretensão.

Desta maneira porque acerca das pretensões que os recorrentes dirigiram à Administração esta se pronunciou e porque a decisão, em recurso contencioso, que declarou a inexistência jurídica do indeferimento que mereceram aquelas pretensões não é nem se equivale nem dela deriva um indeferimento tácito, o recurso contencioso carece de objecto.

Pelo exposto e dada a manifesta ilegalidade do recurso, nos termos do artigo 57.º, n.º 4.º, do Regulamento do STA, nega-se provimento ao recurso.

Custas pelos recorrentes, com a taxa de justiça e procuradoria, respectivamente, de 15 000$ e 8000$ por cada recorrente.

Lisboa, 16 de Fevereiro de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha — José Acácio Dimas de Lacerda.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 16 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Contrato administrativo. Bolsas de estudo.

Doutrina que dimana da decisão:

O acordo de vontades teleologicamente orientado, na forma de cooperação, associação ou colaboração, à realização de um interesse público integrado no conjunto das atribuições da pessoa colectiva envolvida, constitui elemento essencial imprescindível do contrato administrativo.

Recurso n.º 31 275, em que são recorrente a Administração Regional de Saúde e recorrida Fernanda Maria Esteves Queirós. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Dimas de Lacerda.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

A Administração Regional de Saúde (ARS) do Porto recorre da decisão do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) do Porto que, na acção declarativa que interpôs contra Fernanda Maria Esteves Queirós, enfermeira, residente no lugar do Barreiro, Fradelos, Braga, a julgou improcedente.

As conclusões úteis da sua alegação são as seguintes:

«1. Entre agravante e agravada foi constituída uma relação jurídica administrativa enquadrada no Regulamento de Concessão de Bolsas de Estudo, aprovado por despacho de 17 de Julho de 1985 do Ministro da Saúde e publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 30 de Outubro de 1985.

2. No âmbito desta relação a agravada assumiu o encargo de prestar serviço de enfermagem à recorrente por período igual ao da bolsa concedida.

3. Tal encargo é estabelecido pelo próprio Regulamento e faz parte do próprio acto nascido daquela relação jurídica constituída entre a agravante e a agravada, tratando-se de cláusula acessória expressamente determinada pela lei.

4. Não obstante a agravante qualificar a relação estabelecida com a recorrida como sendo um contrato administrativo, tal não implica falta de causa de pedir, já que esta reside num facto concreto de a recorrida se recusar em prestar serviço de enfermagem num determinado centro de saúde por período equivalente ao da bolsa concedida, obrigando-se esta, nos termos do Regulamento, a fixar-se nesse centro de saúde.

5. A agravante não dispõe de outro meio ou instrumento que não seja o meio jurisdicional para fazer valer a pretensão que se arroga.

6. A tutela jurisdicional pertence ao contencioso administrativo pela respectiva via da acção, tendo esta a natureza de não especificada.

7. A sentença recorrida fez errada interpretação dos artigos 664.º do Código de Processo Civil (CPC) e 72.º e 73.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), violando em consequência tais normativos legais.»

Contra-alegou a agravada pugnando pela confirmação do julgado e reafirmando não existir entre a agravante e a agravada qualquer relação contratual.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público teve vista do processo.

Com os vistos legais, cumpre decidir.

Os factos provados relevantes são os seguintes:

1. A agravada requereu à agravante a concessão de uma bolsa de estudo para a frequência do Curso de Enfermagem Geral, conforme o Regulamento aprovado pelo despacho do Ministro da Saúde, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 228, de 3 de Outubro de 1985.

2. Com o requerimento juntou declaração em que se comprometia, findo o curso, a prestar serviço, por tempo correspondente ao da bolsa, em local e zona que a agravante viesse a indicar.

3. Foi-lhe concedida a bolsa, vindo a atingir montante correspondente — 302 130$ —, mas, quando a agravante pretendeu que a agravada viesse a exercer no Centro de Saúde de Santo Tirso, esta recusou.

Com base na matéria de facto exposta o M.mo Juiz julgou improcedente a acção por ter concluído pela inexistência de qualquer relação contratual entre a agravante e a agravada e consequente carência de causa de pedir. E isso porque a agravada não se constitui em «obrigação» em sentido técnico para com a agravante com a aceitação da cláusula modal inserida no acto administrativo da concessão da bolsa.

A agravante ataca a decisão arguindo-a de violar os artigos 664.º do CPC e 72.º e 73.º da LPTA.

Conhecendo.

Não se vê com clareza a relação que possa existir entre os dispositivos legais invocados e argumentação exposta pela agravante para contrariar a fundamentação da sentença recorrida.

Com efeito, versando a disposição do CPC sobre a relação entre a actividade das partes e a do juiz debalde se procurará na alegação da agravante qualquer alusão relevante a essa situação; por seu turno, as disposições da LPTA mencionadas são de todo inapropriadas para fundarem a base legal da pretendida revogação da sentença porque, efectivamente, o tribunal julgou-se competente e tal pronúncia transitou por dela não ter havido impugnação, não existindo diferendo sobre a competência do tribunal para conhecer e julgar a acção como na realidade conheceu.

Dando de barato essa circunstância, certo é que as conclusões da alegação da recorrente não procedem.

A questão já foi objecto de várias decisões deste Supremo Tribunal em casos idênticos, sem uniformidade.

Cremos, porém, que tese acertada, independentemente de alguma divergência de fundamentação, é a que a sentença recorrida acolheu.

Como consta da exposição da matéria de facto a agravada requereu a concessão de uma bolsa de estudo, que lhe foi concedida, para frequência do Curso de Enfermagem Geral ao abrigo do referido Regulamento administrativo. Nos termos desse Regulamento a concessão da bolsa para além de outros requisitos só podia ser concedida se o requerente se comprometesse por sua honra, a, findo o curso, «fixar-se por um período igual àquele em que beneficiaram da bolsa de estudo nas zonas mais carenciadas, a indicar pelas administrações regionais de saúde» [artigos 9.º, n.º 1, alínea *c*), 5.º, n.º 3, e 2.º, n.º 2, do citado Regulamento. A agravada comprometeu-se, mas não honrou o compromisso.

Pretende a agravante haver dela o reembolso das quantias de lhe entregou a título de «bolsa» e juros legais, com fundamento em incumprimento contratual.

As premissas do julgado são, escorreitamente, estas: o compromisso assumido pela agravada não resulta de qualquer contrato administrativo pelo que não pode falar-se em incumprimento contratual; a causa de pedir da acção que se fundava na existência desse incumprimento não existe.

Ora, como se decidiu nos Acórdãos da 2.ª Subsecção deste Supremo Tribunal de 16 de Junho de 1992 e de 13 de Outubro de 1992, respectivamente, nos recursos jurisdicionais n.os 30 490 e 30 642, cuja doutrina se subscreve, não podendo avalisar-se a sentença quando decide pela inexistência de causa de pedir, há que sufragá-la, por exacta, quando decide não poder ter-se estabelecido entre agravante e agravada uma relação contratual de onde decorresse qualquer obrigação assumida por esta e não cumprida.

Com efeito, como de diz nos indicados acórdãos, a causa de pedir, isto é, o facto concreto que serviria de fundamento ao efeito jurídico pretendido pela autora vem acertadamente circunscrito ao contrato invocado e à sua violação por parte da ré, do que derivaria o direito de crédito reclamado pela autora. O comportamento ilícito e culposo da ré, na tese da autora, de não ter honrado o compromisso contratualmente assumido era, sem dúvida, a concreta causa de pedir em que a autora fundou o seu invocado direito à restituição das quantias entregues a título de bolsa de estudo.

A causa estava, pois, claramente formulada na petição.

A questão, todavia, não se resolve, nem a sentença verdadeiramente a resolveu, nessa sede.

O que importava e importou foi saber se do facto alegado, como causa de pedir, resultaria a obrigação de restituir as quantias recebidas pela agravada, o que implicava e implicou saber se tal compromisso foi contratualmente assumido, como era a tese da autora.

Ora, a sentença recorrida conclui que, no quadro da relação jurídica estabelecida, face aos factos provados, se não firmaram quaisquer vínculos contratuais. Em suma, não houve celebração de qualquer contrato, da violação de cujas cláusulas impendesse sobre a agravada a obrigação de restituição das quantias recebidas a título de pagamento da bolsa.

E esta solução, como se disse, não merece censura.

Na verdade, no quadro factual descrito não se vislumbra a existência do necessário acordo de vontades teleologicamente orientado, na forma de cooperação, associação ou colaboração, à realização de um interesse público integrado no conjunto das atribuições da pessoa colectiva envolvida, elemento essencial do contrato administrativo, como se define nos artigos 9.º, n.º 1, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) — Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril, ratificado com alterações pela Lei n.º 4/86, de 21 de Março — e no artigo 178.º, n.º 1, do Código de Procedimento Administrativo (CPA) — Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro.

Sendo seguro que de acordo com os factos estabelecidos não foi celebrado qualquer contrato administrativo entre a agravante e a agravada, óbvio é que o direito de crédito reclamado não pode ter fundamento no incumprimento culposo de qualquer obrigação contratualmente assumida, nesse quadro, pela agravada.

A acção teria necessariamente de improceder, como improcedeu.

Improcedem, pois, todas as conclusões da alegação da recorrente.

Por tudo o exposto, considerando prejudicado o conhecimento de quaisquer outras questões, julgam improcedentes as conclusões da alegação do recorrente e negam provimento ao recurso.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 16 de Fevereiro de 1993. — *José Acácio Dimas de Lacerda* (relator) — *Artur Maurício Filipe da Costa Aires.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 16 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Nulidade de sentença. Fundamentação do acto administrativo.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Não consubstancia nulidade da sentença, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil, a oposição, não entre os fundamentos e a decisão, mas entre a matéria de facto e os fundamentos daquela.

2 — O acto mostra-se suficientemente fundamentado, nos termos do artigo 1.º, n.os 1, alínea a), 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, sempre que um destinatário normal, postado na situação do interessado, infira dos seus termos as razões pelas quais o seu autor decidiu nesse sentido.

3 — Assim, está suficientemente fundamentada a deliberação camarária em que se ordena ao seu destinatário para demolir as obras ilegalmente construídas se até determinada data não proceder ao pagamento da taxa de legalização, já do seu conhecimento.

Recurso n.º 31 356, em que são recorrente a Câmara Municipal de Mafra e recorrido Gilberto dos Santos Duarte. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. António Samagaio.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

A Câmara Municipal de Mafra (CMM), inconformada com a sentença do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, que anulou, com base na falta de fundamentação suficiente, a deliberação por si tomada em 3 de Dezembro de 1990, que ordenara a demolição das obras ilegalmente construídas por Gilberto dos Santos Duarte, num aviário, em Barreiralva, Mafra, se até determinada data não pagasse a taxa da respectiva legalização, da mesma interpôs recurso para este STA. Alegou, tendo formulado as seguintes conclusões:

«*a*) A sentença recorrida assenta em inadequada apreciação e ponderação e em indevida aplicação dos preceitos normativos;

b) Efectivamente, nos dois últimos parágrafos da sua parte III é referido o acto recorrido como sendo um despacho, quando na verdade se trata de uma deliberação;

c) Embora na matéria de facto considerada provada se transcreva o acto impugnado, referindo expressamente ser feita a demolição até determinada data, se até lá não for feito o pagamento das taxas de legalização já do conhecimento do interessado, na sentença diz-se textualmente que não consta do 'despacho' impugnado que se decidiu ordenar a demolição por não serem pagas as taxas devidas;

d) Essa situação, em que há manifesta oposição entre a matéria de facto e o fundamento em que se apoia a sentença, gera a nulidade desta, de conformidade com o disposto na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil (CPC);

e) Mesmo que assim se não entenda, o acto (e não a sentença, como por lapso se diz) encontra-se suficientemente fundamentado em termos de facto e de direito;

f) Essa fundamentação consta do texto do acto impugnado;

g) A considerar-se de modo diferente, a fundamentação consta em termos claros, congruentes e suficientes dos actos que antecederam a deliberação impugnada, dos quais esta, como corolário daqueles, não poderá ser dissociada;

h) Deste modo, não foi violado o disposto no artigo 1.º, n.os 1, alínea *a*), e 2 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, pelo que o acto impugnado não sofre de vício de forma.»

1 — Contra-alegou o ora recorrido sustentando que a sentença decidiu bem, visto o acto impugnado não estar efectivamente fundamentado, pelo que se deve manter *in toto*.

1.1 — O Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto emitiu douto parecer no sentido do recurso merecer provimento, não porque proceda a nulidade de sentença mas sim porque a deliberação anulada encontra-se efectivamente fundamentada.

2 — Colhidos os vistos, cumpre conhecer e decidir.

Deu a sentença recorrida como provados os seguintes factos:

A) Em 20 de Julho de 1987, o ora recorrido solicitou a aprovação da construção de um aviário para 4000 unidades conforme projecto junto.

B) A autorização foi concedida por deliberação da CMM de 7 de Setembro de 1987 [fl. 29 do processo instrutor (PI) e não, como por lapso se refere, de 1 de Julho de 1987].

C) Em 17 de Abril de 1989, o ora recorrido, que entretanto já construíra sem licença um segundo piso no mesmo aviário, requereu a respectiva legalização para mais 4000 frangos, apresentado, em conformidade, alterações ao projecto.

D) Por deliberação de 29 de Maio de 1989, foi deferido o pedido de alteração e calculadas as taxas devidas, mas, entretanto, por necessidade de corrigir a estimativa de custos e substituir o técnico responsável, apenas em 30 de Maio de 1990 foram calculadas as taxas devidas, agora liquidadas por 1 270 000$.

E) O ora recorrido reclamou para a Câmara da taxa liquidada e obteve decisão sobre a matéria da qual interpôs recurso para os tribunais fiscais.

F) Em 6 de Junho de 1990, o vereador do Pelouro da Urbanização e Obras proferiu no instrutor o despacho:

«Notifique-se o titular para, no prazo de oito dias, legalizar as alterações sob pena de, em caso de não cumprimento, a Câmara ordenar a demolição das obras executadas sem licença, conforme prescreve o artigo 165.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU).»

G) Este despacho foi notificado por carta registada de 24 de Julho de 1990 (e não de 13 de Abril de 1990, como por lapso se refere).

H) Como se mantivesse a mesma situação, em 3 de Dezembro de 1990, a CMM deliberou indeferir a suspensão de eficácia pedida e «notificar o titular para proceder à demolição das obras construídas ilegalmente até ao dia 15 de Janeiro de 1991, se até essa data não proceder ao pagamento da taxa de legalização já do seu conhecimento, devendo, em caso de não cumprimento, os serviços actuarem de imediato, demolindo o existente no dia 28 de Janeiro de 1991, para o que se deve notificar a GNR».

3 — Com base nesta factualidade e atento o disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, o M.mo Juiz do Tribunal *a quo* anulou a deliberação da CMM de 3 de Dezembro de 1990, por falta de fundamentação suficiente, dado que «o tribunal não pode deixar de restringir a sua análise ao texto do acto visto que os elementos constantes do processo não são focados na deliberação nem existe nela qualquer remissão para uma específica razão constante do processo instrutor. Também não existe qualquer palavra no texto da deliberação que faça seus ou aproprie elementos concretos do processo administrativo, designadamente qualquer parecer ou informação».

E conclui:

«Sendo assim, o que se contém no acto é apenas uma ordem de demolição e a cominação da realização administrativa da demolição, caso não seja acatada a ordem.»

Consequentemente, acentua-se ainda: «As razões de facto e de direito pelas quais assim se decidiu e não de outro modo não existem pura e simplesmente no despacho em análise, o que o torna violador do disposto no artigo 1.º, n.os 1, alínea *a*), 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, pelo que sofre do vício de forma por falta de fundamentação».

Por último acrescenta-se:

«Ainda que pela consulta do processo fosse possível ficar-se com a ideia de que se decidiu ordenar a demolição por não serem pagas as taxas devidas, tal não consta do despacho e seria mera conjectura ou suposição, sem guarida no conteúdo do acto impugnado.»

Contra o assim decidido reagiu a CMM nos termos sintetizados das conclusões da sua alegação de recurso, o que é corroborado pelo ilustre magistrado do Ministério Público mas apenas quanto à fundamentação da deliberação contenciosamente impugnada.

4 — Vejamos, começando pela análise da nulidade da sentença arguida pela recorrente.

Sustenta esta haver manifesta oposição entre a matéria de facto dada como provada e o fundamento em que se apoia a sentença recorrida, o que gera a sua nulidade em conformidade com o disposto na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 668.º do CPC, porquanto, e muito embora na referida matéria de facto se transcreva o acto impugnado, referindo-se nela «expressamente ser feita a demolição até determinada data, se até lá não for feito o pagamento das taxas de legalização já do conhecimento do interessado, na sentença diz-se textualmente que não consta do 'despacho' impugnado que se decidiu ordenar a demolição por não serem pagas as taxas devidas».

É, porém, manifesta a sem razão da recorrente.

Nos termos do citado preceito a sentença é nula quando os fundamentos estejam em oposição com a decisão.

No caso em apreço o que estaria em oposição era a matéria de facto com os fundamentos da decisão e não esta com aqueles, pelo que se não verifica a alegada nulidade de sentença nos termos da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 668.º do CPC, antes consubstanciando a situação invocada eventual erro de julgamento.

Por outro lado, a circunstância de na sentença recorrida se ter designado a deliberação em causa por «despacho» constitui mera incorrecção terminológica sem qualquer incidência ou reflexo na identificação do acto impugnado.

5 — Vício de forma:

O M.mo Juiz do TAC anulou a deliberação da CMM, de 3 de Dezembro de 1990, contenciosamente impugnada, por falta de fun-

damentação suficiente, visto constituir uma ordem de demolição sem simultaneamente dar a esclarecer ao seu destinatário as respectivas razões, sendo certo que não remete para qualquer parecer ou informação anterior, e que não é lícito extraírem-se tais razões do processo instrutor sem qualquer remissão específica.

Por outro lado, a circunstância de na sentença recorrida se ter designado a deliberação em causa por «despacho» constitui mera incorrecção terminológica sem qualquer incidência ou reflexo na identificação do acto impugnado.

5 — Vício de forma:

O M.mo Juiz do TAC anulou a deliberação da CMM, de 3 de Dezembro de 1990, contenciosamente impugnada, por falta de fundamentação suficiente, visto constituir uma ordem de demolição sem simultaneamente dar a esclarecer ao seu destinatário as respectivas razões, sendo certo que não remete para qualquer parecer ou informação anterior, e que não é lícito extraírem-se tais razões do processo instrutor sem qualquer remissão específica.

São os seguintes os termos da referida deliberação:

«Notificar o titular para proceder à demolição das obras construídas ilegalmente até ao dia 15 de Janeiro de 1991, se até essa data não proceder ao pagamento da taxa de legalização já do seu conhecimento, devendo, em caso de não cumprimento, os serviços actuarem de imediato, demolindo o existente no dia 28 de Janeiro de 1991, para o que se deve notificar a GNR.»

A fundamentação dos actos administrativos, imperativo constitucional — artigo 268.º, n.º 3, da lei fundamental — quando afectem direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos como é o caso, é um conceito relativo que tem por finalidade dar a conhecer o itinerário cognoscitivo e valorativo do seu autor, ou seja, as razões de facto e de direito que estiveram na base do decidido, para que o seu destinatário possa ponderar da legalidade do mesmo, aceitando-o ou impugnando-o com conhecimento de causa, e obrigando, por outro lado, o seu autor a ponderar ou a reflectir nas razões que o sustentam.

Ora, no caso vertente, a deliberação camarária refere explicitamente o motivo ou as razões da demolição das obras do destinatário: não pagamento da taxa de legalização das mesmas até ao dia 15 de Janeiro de 1991. Não procedendo ao seu pagamento em tal prazo e não demolindo ele próprio as obras não licenciadas os serviços da câmara encarregar-se-iam, de imediato, da demolição.

Esta a interpretação que dimana claramente dos próprios termos da deliberação em causa não se podendo, pois, afirmar, contrariamente ao que se refere na sentença recorrida, que dela não consta o motivo da demolição e que seria mera conjectura ou suposição, sem guarida no seu conteúdo, considerar o não pagamento das taxas devidas o seu fundamento, mas resultante da consulta do processo instrutor.

Integrando a referida deliberação uma ordem de demolição de obras construídas ilegalmente (o 2.º piso do aviário) a mesma baseia-se, como salienta o Ex.mo Procurador-geral-Adjunto no seu douto parecer, no não pagamento da respectiva taxa de «legalização» liquidada pela ora recorrente ao ora recorrido, cuja eficácia ficou sujeita à verificação da condição suspensiva do pagamento da dita taxa.

De resto, e como se infere da matéria de facto, tal deliberação insere-se um procedimento entre a CMM e o ora recorrido que se vinha arrastando há já algum tempo.

Com efeito, ele próprio discordou da liquidação da taxa de legalização, no montante de 1 270 000$, ao impugná-la junto dos tribunais fiscais — alíneas *D*) e *E*) da matéria de facto.

Por outro lado, o ora recorrido fora notificado, por carta registada de 24 de Julho de 1990, do despacho do vereador do Pelouro da Urbanização e Obras, de 6 do mês anterior, que o mandou notificar para, no prazo de oito dias, legalizar as alterações sob pena de, em caso de não cumprimento, a Câmara ordenar a demolição das obras executadas sem licença, conforme prescreve o artigo 165.º do RGEU.

É, assim, fora de dúvida que o ora recorrido, como qualquer destinatário normal colocado na sua situação, não poderia desconhecer as razões da demolição ordenada sob condição suspensiva (pagamento da taxa de legalização), através dos próprios termos da deliberação impugnada, tanto mais que esta se inseria num contencioso anterior entre aquele e a CMM, precisamente sobre a legalização das obras construídas sem licença, e que só ficariam legalizadas pelo pagamento da referida taxa.

Consequentemente, a deliberação recorrida mostra-se suficientemente fundamentada ao abrigo do artigo 1.º, n.os 1, alínea *a*), 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Anote-se que em causa, mesmo no tribunal *a quo*, apenas estava o vício de forma por falta de fundamentação.

Pelo exposto, acordam em revogar a decisão recorrida, em dar provimento ao recurso jurisdicional e negar provimento ao recurso contencioso.

Custas pelo ora recorrido, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, no TAC e neste STA, em 15 000$ e 10 000$ e em 20 000$ e 15 000$.

Lisboa, 16 de Fevereiro de 1993. — *António Fernando Samagaio* (relator) — *Farinha Ribeiras — Lopes Rocha.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 16 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Declaração de ineficácia. Suspensão de eficácia. Recurso para o Tribunal Constitucional.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Logo que a entidade requerida recebe o duplicado do pedido de suspensão, nos termos do n.º 2 do artigo 78.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, deve impedir, com urgência, a execução do acto (n.º 2 do artigo 80.º), ficando este suspenso, provisoriamente, nos seus efeitos até ao trânsito em julgado da decisão que indefira o pedido. Só pode executá-lo — ou prosseguir na execução — depois daquele momento, reconhecendo, em resolução fundamentada, grave urgência para o interesse público na imediata execução.

2 — Porém, a declaração de ineficácia estatuída no n.º 3 do mesmo artigo 80.º não é automática. Na verdade, ela só opera para efeitos da suspensão, pelo que não tem razão de ser quando for irrelevante para tal efeito, isto é, quando o acto que se executou não devia ser suspenso na sua eficácia imediata. Então, é restabelecido o privilégio da execução prévia de que goza a Administração.

3 — Interposto recurso para o Tribunal Constitucional, recebido com efeito suspensivo, de uma decisão do Supremo Tribunal Administrativo que indeferiu um pedido de suspensão de eficácia com o fundamento que o n.º 4 do artigo 627.º do Decreto-Lei n.º 142-A/91, de 10 de Abril não o permite, tal decisão, não só não transitou em julgado, como não é imediatamente exequível.

4 — Não obstante, enquanto aquele normativo não for declarado inconstitucional, quer a Administração, quer o próprio tribunal devem-lhe obediência, e não podem, pois, deixar de o aplicar. Assim, porque a eficácia do acto não ser susceptível de suspensão, tal acto era imediatamente exequível, não podendo, pois, o tribunal, por imperativo do n.º 4 do artigo 627.º usar do meio previsto no n.º 3 do artigo 80.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos sob pena de ilegalidade, como pode dizer-se até ser o respectivo conhecimento prejudicado pelo acórdão que indeferiu o pedido de suspensão de tal acto.

Recurso n.º 31 380, em que são recorrente José Alberto Taveira Marques e recorrido o Secretário de Estado do Tesouro. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

José Alberto Taveira Marques, identificado nos autos, veio requerer a este Tribunal a declaração de ineficácia, para efeitos de suspensão, dos actos de execução da Portaria n.º 218-A/92, de 10 de Julho, entretanto praticados, nos termos do artigo 80.º, n.º 3, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

Para tanto alegou, na parte que interessa:

«1.º Em 23 de Julho de 1992, deu entrada nesse venerando Tribunal o pedido de suspensão de eficácia do acto administrativo contido na Portaria n.º 218-A/92, de 10 de Julho, daquele membro do Governo (Secretario de Estado do Tesouro), publicado na 2.ª série do *Diário da República.*

2.º Por douto Acórdão de 26 de Agosto de 1992, foi o mesmo julgado desfavoravelmente para o requerente.

[. . .].

4.º Inconformado com a decisão referida no artigo 3.º supra, e porque havia oportunamente suscitado a questão da inconstitucionalidade da norma contida no artigo 4.º do artigo 627.º do Código do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142-A/91, de 10 de Abril, de que o Tribunal fez aplicação, o requerente interpôs o competente recurso para o Tribunal Constitucional.

5.º O qual foi admitido [. . .] correndo presentemente termos, sob o n.º 649/92, na 1.ª Secção daquele Tribunal.

6.º A decisão cuja suspensão de eficácia se requereu, não transitou, por conseguinte, em julgado.

7.º Entretanto, e como resulta do disposto no artigo 80.º, n.º 1, da LPTA, 'a autoridade administrativa, recebido o duplicado do requerimento de suspensão, só pode iniciar ou prosseguir a execução do acto antes do trânsito em julgado da decisão do pedido, quando, essa resolução fundamentada, reconheça grave urgência para o interesse público na imediata execução'.

8.º Ora, a autoridade requerida nunca proferiu tal decisão.

9.º Conforme se alcança da sua resposta, aliás, douta.

10.º Tendo o Dig.mo Presidente da comissão liquidatária da Tavemar, nomeado para o exercício de tais funções pelo despacho cuja suspensão de eficácia oportunamente se requereu, dado, de imediato, início à execução do acto em causa.

11.º Porém, e como é sabido, na ausência da resolução a que alude o n.º 1 do artigo 80.º da LPTA, o que a autoridade requerida cumpre fazer é impedir, com urgência, que os serviços competentes — *in casu,* o presidente do referido órgão liquidatário — procedeu à execução, conforme flui do disposto no n.º 2 do mencionado preceito.

12.º Assim, e dado que tal aconteceu, está-se perante a execução indevida do acto administrativo contido na Portaria n.º 218-A/92, de 9 de Julho.

13.º Com efeito, e mau grado a omissão da autoridade requerida, a execução efectiva do acto em causa materializou-se, até ao momento, na ilegal tomada de posse e selagem das instalações, incluindo o respectivo recheio, da sede da Tavemar [. . .] por parte do presidente da comissão liquidatária da empresa.

14.º Na convocatória, por aquele, do requerente para lhe prestar declarações.

15.º E, mais recentemente, no anúncio, feito pelo mesmo, da preparação de uma assembleia de credores de Tavemar e na convocatória, também da sua responsabilidade, de uma assembleia geral de accionistas, conforme avisos publicados na imprensa.

16.º Atentas a considerações antecedentes, e porque a actuação descrita configura um caso de inexecução indevida do acto contido na Portaria n.º 218-A/92, devem tais actos ser julgados ineficazes. [. . .]»

Ouvida a autoridade requerida, nos termos do n.º 3 do artigo 80 da LPTA, nada disse.

Depois de instruído o processo com documentos sugeridos pelo Ministério Público (MP), este pronunciou-se, de acordo ainda com aquela disposição legal, no sentido que deve ser declarada a ineficácia dos actos referenciados no articulados 14.º e 15.º do requerimento inicial para efeitos da suspensão.

Sem vistos, vem o processo à conferência.

Cumpre decidir:

I — *Os factos.*

a) Por requerimento entrado neste STA, em 23 de Julho de 1992, o requerente requereu a suspensão da eficácia do acto administrativo contido na Portaria n.º 218-A792, de 9 de Julho, do Sr. Secretário de Estado do Tesouro, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, suplemento ao n.º 157, de 10 de Julho.

b) Tal portaria tem o teor constante de fl. 44, que se dá aqui por integralmente reproduzida, e determina o seguinte:

«1.º É revogada a autorização concedida à Tavemar — Sociedade Correctora de Valores Mobiliários, S. A., para exercer toda e qualquer actividade de intermediação em valores mobiliários.

2.º Para os efeitos previstos no Decreto-Lei n.º 30 689, de 27 de Agosto de 1940, é nomeado para presidir à comissão liquidatária da referida Sociedade o licenciado João Luís Fernandes Figueira.

3.º A presente portaria entra imediatamente em vigor.»

c) O requerente é presidente do conselho da administração da Tavemar (fl. 48).

d) A entidade requerida no pedido de suspensão, respondeu em 12 de Agosto de 1992.

e) Por Acórdão deste STA de 26 de Agosto de 1992, foi indeferido aquele pedido de suspensão de eficácia, referido em *a*), porquanto, em resumo, «não está ferido de inconstitucionalidade material, não ofendendo o direito de acesso aos tribunais (artigo 20.º, n.º 1) nem a garantia do recurso contencioso (artigo 268.º, n.º 4) nem o direito de igualdade (artigo 13.º, n.º 1), todos da Constituição da República Portuguesa, o segmento normativo da parte final do n.º 4 do artigo 627.º do CMVM, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142-A/91, de 10 de Abril, que não admite a suspensão de eficácia de actos administrativos contendo decisões de revogação de autorização em actividades de intermediação financeira no mercado de valores mobiliários, decisões referidas nesse artigo 627.º e em que se integra o acto administrativo objecto do presente pedido de suspensão de eficácia [. . .], razão por que não é permitido ao requerente, legal e validamente, pedir, perante este STA, a suspensão de eficácia do acto administrativo que visou no seu requerimento inicial, sendo manifestamente ilegal a pretensão violadora desse segmento normativo».

f) Não se conformando com esta decisão, o requerente interpôs dela recurso para o Tribunal Constitucional «[. . .] por ter feito aplicação de norma cuja inconstitucionalidade havia sido suscitada durante o processo», ou seja, o n.º 4 do artigo 627.º do CMVM, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142-A/91, de 10 de Abril.

g) Tal recurso foi admitido e corre termos naquele Tribunal sob o n.º 642/92, com efeito suspensivo.

h) Em 6 de Outubro de 1992, foram publicados no jornal *Público* dois anúncios, fotocopiados a fl. 8, que aqui se dão por integralmente reproduzidos, a convocar os accionistas da Tavemar para uma assembleia geral para escolha dos seus representantes na comissão liquidatária daquela Sociedade Correctora de Valores Mobiliários e a reclamar os créditos para graduação.

I) Em 2 de Novembro de 1992, deu entrada neste STA o pedido de delcaração de ineficácia em apreciação.

II — *O Direito.*

Estatui o artigo 80.º da LPTA, sob a epígrafe «suspensão provisória»:

«1. A autoridade administrativa, recebido o duplicado do requerimento de suspensão, só pode iniciar ou prosseguir a execução do acto, antes do trânsito em julgado da decisão do pedido, quando, em resolução fundamentada, reconheça grave urgência para o interesse público na imediata execução.

2. Fora do caso previsto na parte final do número anterior, cumpre à autoridade que recebe o duplicado do requerimento impedir, com

urgência, que os serviços competentes ou os interessados procedam à execução.

3. No caso de execução indevida, o tribunal, a requerimento do interessado e ouvindo a autoridade requerida, pelo prazo de sete dias, e o MP, pelo prazo de dois dias, pode declarar ineficazes, para efeitos da suspensão, os actos de execução praticados, sem prejuízo da responsabilidade que couber.

A jurisprudência deste STA tem, pacificamente, interpretado este normativo da LPTA no sentido que a suspensão provisória do acto, cuja suspensão de eficácia foi pedida em juízo, é automática, operando-se com o mero recebimento do duplicado da petição pela entidade requerida e, do mesmo passo, que só pode operar a sua execução imediata — ou prossegui-la, se já a iniciou — depois do trânsito em julgado da decisão que indefira aquele pedido. Com uma só excepção: a Administração reconhecer, em resolução fundamentada, grave urgência para o interesse público na imediata execução. Neste último caso, e só nele, não precisa, então, a Administração, de esperar pela decisão do pedido de suspensão de eficácia, com trânsito em julgado.

Assim, logo que a entidade requerida receba o duplicado do pedido de suspensão, nos termos do n.º 2 do artigo 78.º da LPTA, deve impedir, com urgência, a execução do acto (n.º 2 do artigo 80.º), ficando este suspenso, provisoriamente, nos seus efeitos até ao trânsito em julgado da decisão que indefira o pedido. Só pode executá-lo — ou prosseguir na execução — depois daquele momento, reconhecendo, em resolução fundamentada, grave urgência para o interesse público na imediata execução.

Neste sentido, entre outros, os Acórdãos de 9 de Agosto de 1989 (recurso n.º 27 182), de 2 de Novembro de 1989 (recurso n.º 27 198), de 26 de Junho de 1990 (recurso n.º 27 875), de 13 de Novembro (recurso n.º 29 977) e de 4 de Abril de 1991 (recurso n.º 28 781).

Se, por outro lado, a Administração não cumpriu tal imperativo, e, indevidamente, naqueles termos, executou o acto, o tribunal pode, a requerimento do interessado, declarar ineficazes, para efeitos da suspensão, os actos de execução indevidamente praticados.

Neste aspecto é curiosa a doutrina que se extrai do Acórdão de 7 de Julho de 1987 (recurso n.º 25 019), cujo n.º 5 do sumário, diz: «requerida a declaração de ineficácia para efeitos da suspensão dos actos de execução praticados pela Administração depois de recebido o duplicado do requerimento da suspensão, se esta, em resolução fundamentada, tiver sido reconhecida para os praticar, haver grave urgência para o interesse público na imediata execução, o tribunal 'pode' declarar aqueles actos ineficazes, desde que considere aquela decisão viciada; mas se não houver a dita resolução fundamentada, o tribunal 'tem' de os declarar ineficazes».

No caso dos autos, o requerente pediu, em 23 de Julho de 1992, a suspensão de eficácia do autor contido na Portaria n.º 218-A/92, de 9 de Julho, ou seja, a suspensão de eficácia da revogação da autorização concedida à Tavemar para exercer toda e qualquer actividade de intermediação em valores mobiliários e da nomeação do licenciado João Luís Fernandes Figueira como presidente da comissão liquidatária da referida Sociedade.

A entidade requerida, por este seu comissário, em 1 de Outubro de 1992, notificou o requerente, nos termos do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 30 689, de 28 de Agosto de 1940, para depor e prestar os esclarecimentos a que alude no ofício de fl. 22, que aqui se dá

por reproduzido e, em 6 de Outubro de 1992, fez publicar no jornal *Público* os dois anúncios a que se fez referência na alínea *h*) da matéria de facto, tendo em vista a dissolução e liquidação da Tavemar.

Ora, já se disse, que, embora não haja prova nos autos da data em que a entidade requerida recebeu o duplicado do pedido de suspensão, para lhe responder, nos termos do n.º 1 do artigo 78.º da LPTA, aquela fê-lo em resposta entrada no STA, em 12 de Agosto de 1992.

Isto é: necessariamente depois de recebido tal duplicado, a entidade requerida praticou aqueles actos referidos.

Por outro lado, não reconheceu, em resolução fundamentada, a grave urgência para o interesse público em os praticar naqueles momentos.

Por outro lado, ainda, por Acórdão de 26 de Agosto de 1992, foi indeferido o pedido de suspensão de eficácia dos actos contidos naquela portaria, ao abrigo do n.º 4 do artigo 627.º do Decreto-Lei n.º 142-A/91, de 10 de Abril, mas de tal decisão foi interposto recurso para o Tribunal Constitucional, ainda pendente, o que significa que tal acórdão, deste STA, ainda não transitou em julgado, sendo que o recurso foi recebido com efeito suspensivo.

Quid juris?

À primeira vista, haveria que convir-se que, estando preenchidos os pressupostos do artigo 80.º referidos, isto é, a prática de actos depois de recebidos o duplicado da petição de suspensão da eficácia do respectivo acto administrativo, sem resolução fundamentada a apoiá-la e antes do trânsito em julgado da decisão do pedido de suspensão, a solução e dar ao caso *sub judice* seria necessariamente a declaração de ineficácia de tais actos, se de execução fossem.

Porém, tal solução seria simplista por não encontrar eco, nem na letra, nem no espírito do artigo 80.º da LPTA. A resposta não há-de, com efeito, encontrar-se na mera ordenação dos pressupostos referidos, sem mais, mas buscar-se, ainda e também, no próprio alcance do julgado que se pede ao tribunal, reportado ao momento de o proferir.

Com efeito, a declaração de ineficácia estatuída no n.º 3 do artigo 80.º da LPTA já não é automática, como o será a suspensão provisória dos n.os 1 e 2 do mesmo articulado.

É que, diz tal n.º 3, tal declaração de ineficácia opera, e operará só, *para efeitos de suspensão,* ou, *a contrario,* não operará quando for irrelevante para tal efeito.

Na verdade, não tinha qualquer sentido declarar ineficazes actos de execução praticados pela Administração, ainda que em contravenção do artigo 80.º da LPTA, quando foi reconhecida que o acto que se executou não devia ser suspenso na sua eficácia imediata. Então é restabelecida a regra geral e fundamental do privilégio da execução prévia de que goza a Administração.

Por outras palavras: neste caso, tal reconhecimento é o próprio reconhecimento que a execução não foi indevida, pelo que não pode operar o n.º 3 do artigo 80.º Se se diz que, dado o caso, não pode derrogar-se aquele privilégio, pois não houve razões que justificassem a paralisação dos efeitos da actividade administrativa, seria incongruente, não obstante, declarar ineficazes actos que, justa e justificadamente, nada mais foram que o desenvolvimento de tal actividade. O legislador, não podendo desconhecer tal privilégio, tendo em vista a unidade e coerência do sistema jurídico, as condições em que a

lei é aplicada e devendo presumir-se que consagrou a solução mais acertada e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados, tudo de acordo com o artigo 9.º do Código Civil, não poderia desejar uma solução tão contraditória.

Posto é, como decorre do que se deixa dito, que exista aquele reconhecimento, isto é, o reconhecimento que não deve suspender-se a eficácia do acto em questão, feito obviamente, por quem de direito, o próprio legislador ou os tribunais administrativos.

Por isso é que se acrescenta no n.º 6 do sumário do Acórdão já referido de 7 de Julho de 1987 (recurso n.º 25 019): «Se, porém, no momento de proferir decisão sobre a ineficácia dos actos de execução praticados, em contravenção do disposto no artigo 80.º, n.º 1, da LPTA, já se indeferiu, mesmo sem trânsito em julgado, ou simultaneamente, se indefere o pedido de suspensão, uma eventual declaração de ineficácia já não pode produzir efeitos na suspensão e representaria uma violação do princípio da economia processual, pelo que não deve ser proferida».

No mesmo sentido, o n.º 4 do sumário do Acórdão de 15 de Outubro de 1991 (recurso n.º 29 799): «Não devem ser declarados ineficazes os actos de execução indevida quando é indeferido o pedido de suspensão eficácia».

No caso em apreço, tal reconhecimento da insuspensabilidade dos efeitos do acto foi feito, não apenas pelo STA, mas também pelo legislador no n.º 4 do artigo 627.º do Decreto-Lei n.º 142-A/91.

Pelo STA, no Acórdão de 26 de Agosto de 1992, que, aliás, mais não fez do que corroborar o reconhecimento do n.º 4 do artigo 627.º referido, que estatui que «no recurso contencioso das decisões referidas no presente artigo não é admitida a suspensão da eficácia do acto».

Ora, a decisão cuja suspensão de eficácia foi pedida ao tribunal está contemplada naquele artigo 627.º; logo, segundo o n.º 4, tal pedido não era de admitir; logo, também, produzindo tal acto imediatamente efeitos e sendo, de imediato, exequível, não faz sentido vir aqui e agora julgar a ineficácia da sua execução.

Obstará a este entendimento o recurso, entretanto, interposto para o Tribunal Constitucional com fundamento na inconstitucionalidade de tal norma?

É a questão finalmente a decidir.

E a resposta é seguramente negativa.

Na verdade, enquanto não for declarado inconstitucional o n.º 4 do artigo 627.º referido, quer a Administração, quer o próprio tribunal, devem-lhe obediência e não podem, pois, deixar de o aplicar.

E também é verdade que, como se disse atrás, que a suspensão provisória dos efeitos do acto, quer a declaração de ineficácia dos actos de pretensa execução indevida entretanto praticados depois de recebido o duplicado do requerimento de suspensão, nos termos dos n.os 1 e 3 do artigo 80.º da LPTA, são função duma realidade inultrapassável, isto é, que a eficácia do acto seja susceptível de suspensão.

Se isto não acontecer, seja porque a lei, como é o caso, o não permite — e repete-se, os agentes aplicadores dela devem-lhe então obediência até à sua retirada da ordem jurídica —, seja porque o tribunal não suspendeu efectivamente tal eficácia, não faz sentido pedir a ineficácia nos termos daquele normativo legal.

Ora, no caso presente, nem a lei, o n.º 4 do artigo 627.º do CMVM, permite o pedido de suspensão, nem o tribunal, julgando constitucional tal norma, a concedeu.

A lei, cuja cuja conformidade constitucional não vem, aliás, posta em causa no presente pedido, obriga o tribunal.

O pedido de suspensão de eficácia do acto administrativo contido na Portaria n.º 218-A/92, foi indeferido, decisão esta que, do mesmo passo, também obriga o tribunal, tanto quanto o presente processo é incidental daquele pedido de suspensão.

Mas, sendo assim, porque a eficácia do acto administrativo contido naquela portaria não era susceptível de suspensão, tal acto era imediatamente exequível, não podendo, pois, o tribunal, por imperativo do n.º 4 do artigo 627.º do CMVM, usar do meio previsto no n.º 3 do artigo 80.º da LPTA, sob pena de ilegalidade, como pode dizer-se até ser o respectivo conhecimento prejudicado pelo acórdão que indeferiu o pedido de suspensão de tal acto.

Por uma ou outra via, se decide, pois, ser de indeferir o presente pedido.

Custas pelo requerente, com 20 000$ de taxa de justiça.

Lisboa, 16 de Fevereiro de 1993. — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* (relator) — *José Acácio Dimas de Lacerda* — *José Vicente de Oliveira e Castro.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 16 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Suspensão da eficácia dos actos administrativos. Requisitos. Prejuízo de difícil reparação. Grave lesão do interesse público.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Os requisitos do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo dos Tribunais Administrativos são de verificação cumulativa.

2 — Constituindo o incidente da suspensão um meio acessório, urgente, rápido e económico de defesa dos administrados contra actos definitivos e executórios da Administração arguidos de ilegais, no qual as decisões são tomadas na base de provas meramente indiciárias, não pode concluir-se pela existência de fortes indícios *da ilegalidade da interposição do recurso quando o objecto deste respeita a matéria controvertida, de facto e de direito, a decidir no lugar próprio.*

3 — Embora a perda de um vencimento mensal seja quantificável, tal não impede a verificação do requisito da alínea a) do n.º 1 da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, quando acompanhada da perda dos benefícios a que a pessoa tem direito como subscritora da ADSE e quando esta é mãe solteira, com uma criança de tenra idade a seu cargo e com necessidade de recorrer ao auxílio de familiares para a sua subsistência.

4 — A suspensão não determina grave lesão do interesse público só porque violaria, alegadamente, o princípio da igualdade, em confronto com outros agentes aos quais, como sucedeu com a requerente, foram rescindidos contratos administrativos de provimento.

Recurso n.º 31 605-A, em que são recorrente Isabel Maria Veloso Fernandes e recorrido o Secretário de Estado das Pescas. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Lopes Rocha.

Acordam na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Isabel Maria Veloso Fernandes, solteira, desempregada, requereu a suspensão da eficácia do despacho do Secretário de Estado das Pescas, de 20 de Maio de 1992, proferido em recurso hierárquico pela mesma interposto de decisão do presidente do Instituto Nacional de Investigação das Pescas, (INIP) que lhe rescindiu um contrato administrativo de provimento, celebrado entre a requerente e aquele Instituto, nos termos do qual passou a prestar serviço com a categoria de auxiliar técnico de laboratório de 2.ª classe, da carreira de auxiliar técnico de laboratório, com o vencimento mensal de 48 000$. Tal contrato data de 7 de Março de 1990, foi celebrado pelo prazo de um ano, tácita e sucessivamente renovável por iguais períodos se não fosse oportunamente denunciado.

2 — Fundamenta o seu requerimento na circunstância de a rescisão do contrato lhe causar provavelmente prejuízo de difícil reparação, porquanto não dispõe de qualquer vencimento, é mãe solteira, pois concebeu recentemente e ficou psiquicamente afectada e continua a estar, com a situação que lhe foi criada, igualmente o estando a criança recém-nascida, sendo certo que estava grávida nos últimos meses quando o contrato foi rescindido.

A agravar a situação foi-lhe já cortada a ADSE, estando ela e a criança desprotegidas .

Mais alega que a suspensão não determina grave lesão do interesse público, visto que, ao invés, até é do interesse público que se preserve a sua situação face ao artigo 68.º da Constituição (direito das mães à protecção da sociedade e do Estado e maternidade como valor social dominante).

Enfim, não se verificam fortes indícios da ilegalidade do recurso contencioso que juntamente interpôs com o pedido de suspensão na medida em que tal recurso se baseia em actos ilegais praticados pela autoridade recorrida, como sejam a violação do artigo 1.º, n.os 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, dos n.os 2, 3 e 5 do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 497/88, de 2 de Dezembro e do artigo 68.º, n.os 1 e 2, da Constituição.

E assim julga estarem reunidos os requisitos constantes das três alíneas do artigo 76.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

3 — No seu requerimento, Isabel Fernandes historia os factos que culminaram na rescisão do seu contrato, fundamentalmente o não se ter apresentado a concurso para auxiliar técnico de laboratório

de 2.ª classe (previsto no contrato), que, todavia, refuta por não ser verdadeiro, porquanto não só concorreu como até foi classificada com 12,38 valores e posicionada em 7.º lugar. Ora, sendo o concurso para preenchimento de nove vagas, assistia-lhe o inequívoco direito de ser provida na 7.ª vaga.

Mas nada disso aconteceu, porque a autoridade recorrida, concordando com informação dos serviços, entendeu que teria de se apresentar a um segundo concurso. Só que o artigo 38.º, n.º 2, do citado Decreto-Lei n.º 427/89, referido no contrato, falava em primeiro concurso e nem sequer foi integrada no quadro de efectivos interdepartamentais do Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação para a hipótese de não obter vaga.

Além disso, era funcionária há mais de sete anos, tinha direito a gozo de férias que não lhe foi salvaguardado e teve sempre classificação de *Muito bom* .

Tal não obstou a que fosse posta na rua, nos últimos meses da sua gravidez, com um feto que por certo foi afectado com essa decisão e está sem recursos para alimentar o seu filho, nascido entretanto.

4 — Respondeu a autoridade requerida, dizendo não se verificarem os requisitos do pedido de suspensão, além de não ter sido observado o formalismo próprio deste meio processual.

Quanto a este último ponto, porque exigindo o artigo 77.º, n.º 1, da LPTA a formulação do pedido em requerimento autónomo e não no articulado da petição do recurso, acontece que o pedido de suspensão surge disseminado nos artigos daquela petição, o que implica não dever este Tribunal dele tomar conhecimento.

Quanto aos requisitos, não se verifica o da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º, porque o prejuízo que advirá à requerente da rescisão do seu contrato será sempre susceptível de avaliação pecuniária; e também não se verifica o da alínea *b*) do mesmo número, porquanto o deferimento da suspensão, ao sustar a execução da rescisão do contrato, teria como consequência a retoma imediata do vínculo laboral da requerente, o que a colocaria numa situação de excepção relativamente a todos os outros agentes em idênticas condições, a que foram, também legalmente, rescindidos os contratos de trabalho; e tal situação lesaria gravemente o interesse público e violaria o princípio da igualdade, constitucionalmente garantido.

Relativamente ao requisito da alínea *c*), a resposta nada invoca no sentido de resultarem fortes indícios da ilegalidade do recurso, a ele aludindo, e de passagem, como elemento tido em conta pelo legislador para restringir a possibilidade de concessão da suspensão do acto.

5 — O digno magistrado do Ministério Público emitiu parecer favorável à concessão da suspensão de eficácia do acto impugnado, dizendo que este privaria a requerente de meios de subsistência próprios e colocá-la-ia em situação de depender economicamente da ajuda de familiares com provável prejuízo de necessidades próprias e do filho recém-nascido, designadamente relativas à alimentação, habitação e saúde. Invoca o recente Acórdão deste Tribunal de 6 de Outubro de 1992, recurso n.º 31 224, segundo o qual, na linha de jurisprudência nele citada, tais prejuízos haverão de reputar-se de difícil reparação, não obstante serem pecuniariamente quantificáveis os proventos de que a requerente se verá privada pela execução do acto em causa. E parece-lhe que a suspensão do acto não determinará grave lesão do interesse público, designadamente no que concerne

à organização e funcionamento do serviço da requerente sendo, aliás, de sublinhar que nada foi alegado pela autoridade requerida, a esse respeito.

6 — Cumpre decidir.

Não procede o reparo da autoridade requerida, relativamente ao cumprimento do formalismo processual, na medida em que a requerente apresentou o pedido de suspensão juntamente com a petição do recurso, como se vê dos carimbos de entrada de um e de outro, neste Supremo Tribunal, assim dando cumprimento ao disposto no n.º 1, alínea *a*), do artigo 77.º da LPTA. Também se mostra observado o disposto no n.º 2 do mesmo artigo, na parte aplicável, não se vendo que haja interessados a quem a pretendida suspensão possa prejudicar directamente. Enfim, o acto está identificado, bem como o seu autor, e os fundamentos do pedido estão especificados, além de que foram juntos documentos que a requerente entendeu necessários.

Quanto aos fundamentos, cabe recordar a jurisprudência bem estabelecida deste Tribunal, nos termos da qual eles são de verificação cumulativa, daí que, faltando um deles, a pretensão não pode proceder.

Já se disse que a autoridade recorrida não invocou razões de facto e de direito que conduzam à verificação do requisito da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

Neste tipo de processo, só a existência de *fortes* indícios da ilegalidade da interpretação do recurso pode obstar, em si considerada, ao deferimento da pretensão.

Mas os elementos disponíveis não são concludentes no sentido afirmativo.

Parece que a autoridade recorrida se terá baseado em informação do seu gabinete, de que a requerente era obrigada a concorrer obrigatoriamente ao primeiro concurso interno aberto no respectivo serviço para a sua categoria, e para que se cumprisse tal exigência seria necessário que o concurso a que a mesma se candidatou chegasse ao seu termo e produzisse efeitos. Mas tal não aconteceu, uma vez que, por aviso publicado na 2.ª série do *Diário da República* n.º 17, de 21 de Janeiro de 1992, o concurso a que se candidatou foi anulado na sequência do Acórdão do Tribunal de Contas (n.º 370/91) que recusou o *visto* por considerar haver incorrecções no respectivo aviso de abertura. Assim, tinha a recorrente obrigação de conhecer a anulação do concurso, uma vez que o *aviso* que a determina foi publicado no mesmo *Diário da República,* pelo que, não tendo concorrido em 1992, naquele que seria, efectivamente, o primeiro concurso aberto no respectivo serviço para a sua categoria, violou o disposto no artigo 38.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, havendo justo fundamento para a rescisão do contrato de provimento.

Mas a requerente reputa estas razões, invocando que o artigo 38.º, n.º 2, do citado diploma não se refere a nenhum segundo concurso, daí que a decisão impugnada foi notoriamente *contra legem*, além de que a mesma peca por falta de fundamentação.

A controvérsia suscitada vai ser objecto de recurso contencioso e aí deve ser decidida, após conhecimento e valoração das razões invocadas pelas partes em conflito.

Constituindo o incidente da suspensão um meio acessório, urgente, rápido e económico de defesa dos administrados contra actos definitivos e executórios da Administração, arguidas de ilegais, no qual as decisões são tomadas na base de provas meramente indiciárias, não se dispõe ainda de elementos seguros para se concluir pela exis-

tência de *fortes indícios* da ilegalidade da interposição do recurso que constitui o processo principal.

Quanto ao requisito da alínea *a*), como vimos, a autoridade recorrida limita-se a dizer que o prejuízo da requerente, resultante da rescisão do contrato, é sempre susceptível de avaliação pecuniária, com isso querendo afirmar a ideia, acolhida na jurisprudência deste Tribunal, de que não existe insusceptibilidade dessa avaliação. Assim é, de facto, e em princípio, mas importa ponderar que só as circunstâncias do caso são decisivas para o juízo de probabilidade em que necessariamente assenta o requisito da alínea em questão.

Aceitando-se, embora, que é fácil quantificar os prejuízos materiais com base no vencimento mensal que a requerente deixou de receber pelo facto da rescisão do contrato, e na hipótese de ver anulado o acto impugnado no recurso contencioso, não é justo ignorar outros efeitos do mesmo acto no caso concreto, como a perda de benefícios a que tinha direito como subscritora da ADSE, dificilmente quantificáveis, e mesmo o dano moral, considerando a sua situação de mãe solteira, com uma criança de tenra idade a seu cargo e a necessidade de recorrer ao auxilio de familiares para a sua subsistência, que tem apoio indiciário no atestado da Junta de Freguesia de Cedofeita, junto com o requerimento da suspensão e não foi contrariado na resposta da entidade requerida.

É de concluir, assim, e em termos de causalidade adequada, que a requerente poderá sofrer prejuízo de difícil reparação com a execução do acto, para além da simples perda do seu vencimento mensal, aliás de expressão pecuniária modesta, e pela consequente verificação do requisito da alínea em causa.

Também a entidade requerida não invocou razões convincentes no sentido de que o deferimento da suspensão implicaria grave lesão do interesse público, limitando-se a dizer que ele violaria o princípio da igualdade, em confronto com outros agentes que também viram rescindidos os seus contratos.

Só que nada de concreto adiantou, nomeadamente em que condições foram rescindidos esses outros contratos, se as situações eram idênticas à da requerente, o que tudo impede a formulação de um juízo de eventual paridade de circunstâncias. Também não se sabe como reagiram esses outros agentes que viram os seus contratos rescindidos e não se afigura razoável tirar partido de eventuais renúncias ao uso de meios contenciosos de impugnação para caracterizar uma situação de excepção favorável à requerente. Bem podiam esses agentes ter preferido outras soluções, por exemplo, procurar emprego ou colocação noutros serviços ou no sector privado ou não se encontrarem em situação de carência económica semelhante à da requerente.

Enfim, o requisito da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA pressupõe uma situação de *grave* lesão do interesse público, não se bastando com qualquer inconveniente para os serviços.

E nenhum facto foi aduzido que convença dessa lesão *grave*. Donde se conclui que também aqui se verifica esse requisito negativo da concessão da suspensão.

7 — Termos em que, deferindo o requerido, suspendem a eficácia do acto do Secretário de Estado das Pescas que, com data de 20 de Maio de 1992, indeferiu o recurso hierárquico de Isabel Maria Veloso Fernandes, da decisão que rescindiu o contrato administrativo

de provimento, celebrado em sete de Março de 1990, entre ela e o INIP.

Sem custas.

Lisboa, 16 de Fevereiro de 1993. — *Manuel António Lopes Rocha* (relator) — *Pedro Manuel de Pinho Gouveia e Melo* — *Artur Joaquim Faria Maurício.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 16 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia de actos. Actos de mera tolerância. Prejuízos juridicamente atendíveis na providência de suspensão de eficácia de acto que ponha termo à mera tolerância da Administração na ocupação de terreno por particular. Domínio público e domínio privado do território de Macau. Má fé processual, material e instrumental.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A concessão de «licença», renovável a pedido de particular, para ocupação temporária de determinar terreno, envolve, via de regra, e se no domínio público, um acto administrativo de uso privado *ou, se do domínio privado, um* contrato de comodato *ou de* arrendamento.

2 — Se o interessado não pediu a renovação da licença, extinguir-se-ão o acto ou contrato, e a ocupação do terreno em que persistia sem a «licença», constitui, por parte da pessoa colectiva titular do terreno, um acto de mera tolerância que pode fazer cessar quando lhe aprouver.

3 — Actos desta índole não conduzem à posse do ocupante e nem lhe conferem quaisquer direitos, designadamente, o de indemnização pela cessação da tolerância.

4 — Não lhe serve alegar, por isso, a ocorrência de prejuízos de maior ou menor grau de reparabilidade para alcançar a suspensão de eficácia do acto que a desocupação ordene.

5 — Incorre em má fé processual, material, *o requerente da suspensão que, no calculado propósito de fazer perduar a ocupação do terreno e no de pressionar à concessão de outro em diferente local, oculte factos essenciais ou adultere outros, e em* má fé processual, instrumental *o que com igual e ilegal propósito, use reprovavelmente, dos meios processuais, formulando sucessivos pedidos de suspensão de eficácia do acto cuja autoria atribui, para o efeito, ora a uma entidade ora a outra.*

Recurso n.º 31 662, em que são recorrente Lo YoK San e recorrido o Secretário Adjunto para os Transportes e Obras Públicas. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Farinha Ribeiras.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Lo Iok San, comerciante, residente em Macau, pede que suspendamos de eficácia o acto que foi o despacho do Secretário de Estado Adjunto para os Transportes e Obras Públicas do Governo de Macau, de 11 de Julho de 1992, que lhe determinara a desocupação de um terreno sito à marginal do Casal dos Patos, naquela cidade, onde o requerente tem instalada e explora, há cerca de 30 anos, a vacaria denominada «I Son», de que é dono.

Refere, em suma, que antes de ocupar o local em causa, se servia de um outro, sito à Rua de Xavier Pereira e que se disponibilizara a abandoná-lo «para satisfazer pretensões e imposições urbanísticas, definidas pelo território de Macau» a troco daquele de onde, agora, querem expulsá-lo.

Que ocupa o terreno de há longos anos e que desde início, e sempre, lhe fora transmitida a ideia de que, embora propriedade do território de Macau, a sua ocupação pelo requerente «era a título definitivo».

Adita que, «embora a língua chinesa seja língua oficial do território de Macau, a verdade é que os documentos referentes à ocupação estão redigidos em português sem que alguma vez tenham sido traduzidos ao requerente, cuja língua materna (e única que conhece e domina) é a chinesa», não valendo, por isso, a justificação de precaridade da ocupação em que ora se justifica o despacho cuja executoriedade quer ver suspensa.

Refere mais, e essencialmente, que da aludida vacaria acorre ao provimento de três leitarias que explora na cidade, a mais famosa das quais, verdadeira atracção turística, se situa ao n.º 7 do Largo do Senado e que é do conjunto dessa exploração, vacaria-leitarias, que tira a única fonte de sustento sua e de sua «numerosa família», aditando que o leite fresco é um bem escasso em Macau e que é a sua vacaria que «actualmente assegura em exclusivo o consumo do território» (*sic*).

Ajunta, ainda, que o despacho em referência é ilegal por, além do mais, «preferir formalidades essenciais», além de injusto, por ignorar todo o passado de bem servir do requerente a quem não é dada alternativa de escolha de outro local.

E conclui, enfim, que a execução imediata daquele despacho lhe causaria prejuízos incalculáveis, impossíveis de reparar, por importar a ruína total do seu negócio, enquanto que a suspensão de sua executoriedade nenhum prejuízo pode causar ao interesse público, tão certo que nenhuma obra pública ou outra se mostra planeada para o local, o que tudo sobraria para justificar o deferimento de sua pretensão.

Pede a produção antecipada de prova e oferece testemunhas para o caso de julgadas necessárias.

Opôs-se-lhe, porém, a entidade requerida para referir, antes de mais, que o requerente é litigante de má fé, pelo que pede a sua condenação, enquanto tal.

E, assim, lembra que já lhe fora indeferida idêntica pretensão no Tribunal Administrativo de Macau (TAM) onde acorrera no pressuposto, reconhecidamente falso, do acto ter sido praticado pelo director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (SSOPT), do território.

E adiante que ele adultera, conscientemente, a verdade dos factos quando refere, presunçosamente, que a sua leitaria, de resto, não licenciada, com as suas 60 ditas vacas, abastece, em exclusivo, a população do território de Macau;

Diz existirem ali outras e inúmeras leitarias que ele não abastece e que as suas próprias leitarias não oferecem apenas e nem, principalmente, leite e que poderiam, sempre, abastecer-se no mercado local.

Refere mais e, em suma, que a licença para ocupação do terreno lhe foi concedida em 1964, a título provisório, obrigando-se o requerente a abandoná-lo, livre e desembaraçado, no prazo de um mês a contar da intimação, para o efeito.

E a abandoná-lo sem direito a qualquer indemnização, como tudo, aliás, havia requerido, indemnização que agora lhe é generosamente oferecida, além de que tal licença teria de ser revogada, ano a ano, a pedido do requerente, o que este não formula desde 1966.

E diz mais a entidade requerida que a intimação, ora feita, é de urgente e inadiável execução, por visar a prossecução da 2.ª fase da chamada «Rede Viária das Portas do Cerco», que tem por objectivo, em outros, o de permitir melhores acessos às «Portas do Cerco», e que tal obra pública não poderá prosseguir enquanto o requerente se mantiver no local, que abusivamente persiste ocupar, correndo-se o risco de suspensão dos trabalhos com nefastas consequências.

Que tudo isto é do perfeito conhecimento do requerente que, já em Agosto de 1992, apresentara um requerimento onde alegava não pretender «travar o desenvolvimento de Macau» e nem opor-se, por isso, à «desocupação do terreno», pedindo, no entanto, e em vão, que lhe fosse facultado outro para exploração da vacaria.

E conclui, enfim, a entidade recorrida que a suspensão de executoriedade do acto importaria grave lesão do interesse público, enquanto que da sua execução nenhuns prejuízos relevantes e, em todo o caso, atendíveis, poderiam resultar para o requerente.

Por sua vez, o Ex.mo Magistrado do Ministério Público opina no sentido do indeferimento da pretensão do requerente, por ele não provar, minimamente, nem o seu dito «numeroso agregado familiar» e nem que a leitaria seja sua única fonte de rendimentos, sendo certo, em todo o caso, que «são as leitarias e não a vacaria a fonte dos seus rendimentos», não se provando que o encerramento daquele importe o destas.

Conclui, assim, pela inexistência do requisito da existência de prejuízos irreparáveis ou de difícil reparabilidade, exigido pelo artigo 76.º, n.º 1, alínea *a*), da Lei de Processo (LPTA), o que importaria o indeferimento da pretensão do requerente, sabido que a exclusão de algum dos requisitos previstos naquele texto importa o malogro de todos.

Ora, antes da apreciação do mérito da pretensão do requerente, há que apreciar, para indeferir, as pretendidas diligências de produção antecipada de prova, como da inquirição de testemunhas.

É que o processo de suspensão de eficácia de acto administrativo é, de sua indole, um «processo urgentíssimo», com tramitação mais sumária e prazos mais curtos que os dos próprios processos ditos «urgentes» (artigos 6.º, n.º 2, e 76.º e segs. da LPTA).

Por isso veda a lei a produção de outra prova que não seja a documental (artigo 77.º, n.º 2, da LPTA) como, por igual e óbvia razão, vedará a produção antecipada de prova . . .

Ademais, sendo claro que o requerente se propõe, com tal diligência, a prova de factos atinentes, basicamente, à acção (recurso) a interpor, já enquanto à legalidade do acto, já quanto a uma eventual indemnização, que uma e outra estão, aqui, fora de causa, elas se revelariam, para além de incompatíveis com a natureza da providência, inteiramente despropositadas.

Quanto ao mérito da mesma pretensão, são estes os factos essencialmente apurados:

a) Em 28 de Outubro de 1964, foi concedida ao ora requerente uma licença de ocupação do identificado terreno, com a área de 451,50 m^2, a fim de nele poder construir e explorar as instalações provisórias de uma vacaria, licença que lhe foi renovada em 20 de Outubro de 1966;

b) Nos termos de ambas se referia, expressamente, a provisoriedade da autorização na expressão: «Esta ocupação de carácter temporária e provisória não dá direito a posse do terreno para que possa ser alegada em juízo ou fora dele» (*sic*);

c) E, idem, o requerente se obrigava a abandonar o terreno, livre e completamente desembaraçado, «conforme foi autorizado a ocupar», quando a isso for intimado, no prazo de um mês, contado da data da intimação, «sem direito a qualquer indemnização, a não ser ao reembolso da importância da licença, quando esta tivesse legalmente lugar (artigo 14.º do Regulamento para a Concessão de Terrenos na Província de Macau», aprovado pelo Diploma Legislativo n.º 651, in *Boletim Oficial*, n.º 5, de 3 de Fevereiro de 1940);

d) Tal licença tinha a validade de um ano mas era renovável, por iguais períodos, a requerimento do interessado (artigo 76.º daquele Regulamento);

c) O ora requerente não voltou a pedir a renovação da licença;

d) Em 17 de Julho de 1992, foi, enfim, intimado a desocupar o terreno até 31 de Agosto seguinte, propondo-se-lhe uma indemnização de 353 525 patacas;

e) A intimação para desocupação do local deveu-se ao facto de a Administração do território de Macau precisar do mesmo para execução, na zona, da 2.ª fase da Rede Viária das Portas do Certo, cujas obras só poderão efectivar-se se e quando o terreno ocupado pelo ora requerente lhe for devolvido;

f) O contrato para execução desta obra fora celebrado em 20 de Dezembro de 1990, entre o território e a OPCA — Obras Públicas e Cimento Armado, S. A., (fl. 49);

g) Após a intimação referida em *d*) foi apresentada pelo ora requerente ao Governo de Macau a exposição que vem a fl. 62 onde, sem questionar a bondade do montante indemnizatório proposto, por «não ser aquela a sede própria para fazê-lo», referia, nomeadamente:

«Não pretender obstar ao desenvolvimento de Macau e ao progresso do território que constituem objectivos comuns a todos os que aqui nasceram e pretendem permanecer»;

Que «a desocupação sem que o requerente tenha ou lhe seja dada em alternativa qualquer outro local para onde possa transferir a sua vacaria é desastrosa e significa a ruína total do seu negócio e da sua economia»;

h) Declarava não se opor à desocupação e pedia, enfim, que em substituição daquele local lhe fosse facultado outro «nos termos a acordar», o que, até ao presente, lhe não foi deferido;

i) O ora requerente tem, em Macau, para além da aludida vacaria, com 60 vacas, três leitarias que abastece ou abastece, também, através daquelas;

j) Há em Macau inúmeras outras leitarias que se abastecem de outras fontes;

k) O requerente é cidadão chinés e declara ignorar a língua portuguesa em que foram redigidas as licenças, os pedidos de concessão e a exposição referida em *g*), que tudo ele assinou em caracteres chineses.

E postos assim os factos, haverá, enfim, que ajuizar do direito.

A questão será, antes de mais, a de saber se com a desocupação do terreno e destruição da sua vacaria, sofre o requerente prejuízos de difícil reparação e se, a ocorrerem, eles são prejuízos atendíveis, designadamente no confronto, com os que interesse público suportaria pela suspensão da executoriedade do acto.

E não poderá pôr-se em dúvida que a destruição da vacaria pela desocupação do terreno poderá importar «prejuízos» de monta para o requerente, e prejuízos, materialmente irreparáveis ou de muito difícil reparação.

Não, já se vê, pelo aventado facto, caricatural, de as suas 60 vacas abastecerem, em exclusivo, de leite fresco todo território, cuja população fixa excederá o meio milhão de pessoas.

E, tão pouco, por as suas três leitarias poderem ter de encerrar por ter secado a fonte de que, basicamente, se abastecerão, sabido que muitas outras leitarias de Macau subistem à margem da vacaria do requerente.

Prejuízos sim, por a vacaria constituir um bem produtivo de que o património do requerente ficará diminuído, à falta de um sucedâneo, que seria o da afectação de outro local para a sua continuação.

Tais prejuízos, porém, só poderiam ser tomados em conta se fossem *juridicamente relevantes* e atendíveis. E não o são, seguramente.

Na verdade, e por força das citadas disposições legais, a licença para ocupação do local teria de ser revogada, ano a ano, a pedido do interessado, e a verdade é que não o foi desde 1966.

Ora, não colhemos dos autos, com segurança, se o terreno em referência pertence ao domínio público ou se ao domínio privado de Macau).

Se do domínio público, a licença concedida ao requerente para ocupá-lo traduzir-se-ia em um acto administrativo de uso privativo, cujo conteúdo se esgotou em 1966, com a concessão da última licença e seria, então, evidente, quando menos, a ilegitimidade da ocupação, pese, embora, a permissividade da Administração (cf. M. Caetano, vol. II, pp. 921 a 1012).

Se do domínio privado, estaríamos em presença de algo mais próximo do comodato que do arrendamento, contratos que, em qualquer caso, se teriam extinto naquela data, por vontade presumida do ora requerente, que nada fez por renová-los.

Tratando-se, aliás, de comodato, é sabido, de resto, que mesmo que vigorasse, sempre a Administação-comodante poderia pôr-lhe termo quando lhe aprouvesse sem que o requerente-comodatário pudesse opor-se-lhe, e sem direito a indemnização pela cessação (artigos 1129.º e segs. do Código Civil).

Em todo o caso, se conforme a licença de permissão de uso, poderia a Administração exercer, a todo o tempo, o direito potestativo de fazer desocupar o local, sem que o ora requerente pudesse opor-lhe as razões que ora invoca ou quaisquer outras e sem ter, sequer, direito a indemnização, será por demais claro que a sua persistência no local, sem licença, que não renova há 27 anos, é uma *ocupação meramente tolerada.*

E todos sabemos que os *actos de mera tolerância* nem conduzem à posse [artigo 1253.º, alínea *a*), do Código Civil], nem, obviamente, poderão importar para o tolerado prejuízos juridicamente atendíveis, pelo facto de o tolerante ter deixado de comprazer (cf. C. Gonçalves, vol. III, pp. 485 e segs.).

Ou teríamos de admitir a punição destes, por complacente e generoso, a justificar o anexim popular de «por bem fazer mal haver».

Mas se, *ad absurdum*, pudéssemos admitir que pela desocupação o requerente sofreria prejuízos *juridicamente atendíveis*, seria então manifesto o desmerecimento destes, face à grave lesão do interesse público que a paralisação do acto significaria.

Como o próprio requerente convém, a desocupação do local é urgente e inadiável, já porque visa a abertura de acessos que facilitem a normal fluidez do tráfego viário, já porque os respectivos trabalhos se inserem num *segunda fase de um plano unificado* cuja suspensão importaria a sua amputação, o que tudo o requerente mostrou conhecer muito bem, já, enfim, por a Administração do território ter celebrado, com terceiro, o respectivo contrato de empreitada, sujeito a prazos que não poderão ser violados, sob pena de ruptura do mesmo, com as decorrentes consequências legais.

Não ocorrem, em suma, os requisitos que, segundo o citado artigo 76.º da LPTA, consentiriam na requerida providência — prejuízos, juridicamente relevantes (do maior ou menor grau de sua reparabilidade nem haverá, no caso, que cogitar), e ausência de lesão grave do interesse público pela suspensão de eficácia do acto.

Mas persiste a entidade requerida em pedir a condenação do requerente como litigante de má fé e fá-lo com justificadas razões.

A pretexto, claramente infundado, de o acto em menção ser da autoria do director dos SSOPT, pedira ele, no TAM, a suspensão de sua executoriedade.

Fê-lo sem êxito e acorreu, então, a formular no Supremo idêntica pretensão, atribuindo, agora, o acto ao Secretário Adjunto para os Transportes e Obras Públicas do mesmo território.

Foi-lhe a respectiva petição liminarmente indeferida por insuficiência de elementos requisitos instrutórios, incluso por ausência do próprio acto cuja suspensão se pretendia (processo n.º 31 371).

No interim de ambas as decisões, recorreu ele, em vão, da decisão do TAM que lhe havia negado a providência de suspensão do acto que atribuíra ao dito director dos SSOPT (processo n.º 31 638).

E acorre, agora, a renovar, com melhores e suficientes elementos, a pretensão que no Supremo lhe havia sido liminarmente rechaçada.

Pela inserção temporal dos processos que desencadeou é por demais claro que o requerente o fez no calculado propósito de diferir, quanto lhe fosse materialmente possível, a desocupação do local, pressionando, ao mesmo tempo, a Administração sujeita, entretanto, à interrupção de trabalhos de interesse eminentemente público, a conceder-lhe outro local em substituição daquele.

E tem-no conseguido, pelo menos enquanto ao primeiro daqueles desideratos, já que é volvido meio ano sobre a data em que deveria ter desocupado o terreno.

É-lhe imputável, pois, um manifesto e reprovável uso dos meios processuais para conseguir um fim ilegal, e a isto chama-se *má fé processual, instrumental,* da previsão do artigo 456.º do Código de Processo Civil.

Mas, pior que isso, vem o requerente deduzindo pretensões cuja falta de fundamento claramente conhece, para além de, conscientemente, sonegar factos ou alterar a verdade de outros como, v. g. o de não ter renovado, desde 1966, o pedido de uso do terreno, e o de afirmar não haver para o local qualquer plano de obras, plano que, afinal, ele próprio, revela conhecer na exposição feita para a concessão de local sucedâneo.

A isto se chama *má fé processual, material,* contemplada naquele mesmo preceito de lei.

Termos em que se indefere a pretendida suspensão, condenando-se o requerente em custas com taxa de justiça em 20 000$; mais se condena o requerente, como litigante de má fé, na multa de 50 000$.

Lisboa, 16 de Fevereiro de 1993. — *Amaro Farinha Ribeiras* (relator) — *Manuel Nunes Ferreira — Gouveia e Melo* (com a declaração de não subscrever a conclusão de que no caso não haveria, para o requerente, prejuízos relevantes de um ponto de vista jurídico, uma vez que ela se baseia num prejuízo antecipado sobre a legalidade do acto cuja suspensão vem pedida, o que não é de admitir no respectivo incidente: trata-se de matéria de fundo a discutir na impugnação contenciosa do acto). — Fui presente, *Carlos Alberto Ferreira Cadilha.*

Acórdão de 16 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Ónus de identificar contra-interessados.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O requerente de suspensão de eficácia de acto administrativo tem que indicar no requerimento os interessados a quem o deferimento da pretensão pode directamente prejudicar, referindo-os expressamente nessa qualidade *ou requerendo a sua notificação para responderem ao pedido.*

2 — O requerimento que não obedeça a esta exigência é liminarmente indeferido.

Recurso n.º 31 753, em que são recorrente José Gonçalves Nicolau e recorrido o Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Artur Maurício.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

José Gonçalves Nicolau, com os sinais dos autos, requer a suspensão de eficácia do despacho do Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação, de 21 de Dezembro de 1992, que resolveu o contrato de arrendamento que celebrara com o Estado Português e atribuiu o prédio que explora a Duarte José Borges Coutinho Espírito Santo Silva.

Alegou, em síntese, que a imediata execução do despacho em causa lhe causa prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação, que a requerida suspensão suspensão não determina grave lesão do interesse público e que se não verificam fortes indícios de ilegalidade de interposição do recurso; mais alega que, mesmo que o acto venha a ser rapidamente executado, a suspensão ainda se justificará, pois os prejuízos do requerente são superiores ao do referido Duarte Silva.

Notificada a autoridade requerida para responder, nada disse.

No seu douto parecer, o M.mo Magistrado do Ministério Público (MP) sustenta, prioritariamente, que o pedido deve ser liminarmente indeferido por o requerente não ter pedido a citação da pessoa a quem o deferimento da pretensão podia directamente prejudicar; subsidiariamente, defende que se não podem dar como verificados prejuízos de difícil reparação.

Sem vistos prévios, vêm os autos à conferência para decidir.

Nos termos do artigo 77.º, n.º 2, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), «no requerimento deve o requerente indicar a sua identidade e residência bem como as dos interessados a quem a pretendida suspensão a eficácia do acto possa directamente prejudicar [. . .]».

Por força do artigo 78.º, n.º 2, do mesmo diploma, registada a entrada do requerimento e sem que o processo esteja ainda distribuído, a secretaria «expede por via postal notificações simultaneamente à autoridade requerida e aos interessados a que se refere o n.º 2 do artigo anterior, a todos remetendo duplicado, para responderem no prazo de 14 dias».

Juntas as resposta ou decorrido o respectivo prazo, só então o processo vai com vista ao MP e, depois, ao relator para submeter a julgamento.

Ora, no caso dos autos, é incontroverso que o referido Duarte Silva, a quem nos termos do acto em causa é devolvido o prédio onde se situava a área arrendada pelo Estado ao requerente, por contrato resolvido no mesmo acto, é directamente prejudicado com o deferimento da pretensão.

Com efeito, suspensa a eficácia do despacho do Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação, subsistirá a posse que o requerente vem exercendo sobre tal área, com a consequente oneração do prédio devolvido ao seu proprietário.

Impunha-se, pois, que a intervenção neste processo fosse facultada àquele interessado, através da sua notificação para responder ao pedido.

E, como se viu, esta notificação não é antecedida de qualquer despacho judicial que a determine.

Competindo à secretaria efectuá-la, obviamente que a ela não procede por seu livre alvedrio, nem por interpretação jurídica do requerimento inicial que eventualmente lhe permitisse concluir se o

deferimento do pedido prejudicaria terceiro e, em caso afirmativo, qual ele fosse.

É sobre o requerente que recai o ónus de indicar ao tribunal quem deve ser notificado para responder ao seu pedido.

Não exige a lei que o faça em termos do requerimento de notificação.

Impõe, porém, que o requerente indique os interessados a quem a pretendida suspensão de eficácia do acto possa directamente prejudicar.

Mas, se é assim, não basta a mera indicação de um nome e de uma residência, pois não sendo o tribunal quem, previamente à notificação, define o interessado que deve figurar no lado passivo da relação jurídica processual, ao requerente incumbe referenciar o nome indicado como sendo o desse interessado.

Só deste modo a secretaria pode proceder à devida notificação, no estrito âmbito da sua competência.

Ora, diz-se no intróito do requerimento:

«José Gonçalves Nicolau [. . .] vem [. . .] requerer a suspensão de eficácia do despacho do Sr. Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação, de 21 de Dezembro de 1991, que decidiu a resolução do contrato de arrendamento rural que o requerente havia celebrado com o Estado Português e atribuiu o prédio que explora a Duarte José Borges Coutinho Espírito Santo Silva, agricultor, residente na Rua das Amoreiras, 78, 10.º, 2.º, esq., 1100 Lisboa [. . .].»

O referido Duarte Espírito Santo Silva surge, pois, mencionado na identificação do acto cuja suspensão de eficácua se requer, como a pessoa a quem, nos termos do despacho em causa, foi atribuído o prédio arrendado ao requerente.

Nesta conformidade, não há a mínima indicação daquela pessoa como interessada a quem o deferimento da pretensão poderia prejudicar, qualidade que só um juízo técnico-jurídico — que não compete à secretaria formular — permitiria atribuir-lhe.

A omissão mantém-se ao longo de todo o requerimento até final, não surgindo em parte alguma aquela necessária referenciação.

E foi por isso que, justificadamente, a secretaria se limitou a notificar para responder a autoridade requerida.

Em suma, o requerente omitiu um elemento essencial do seu requerimento prescrito pelo artigo 77.º, n.º 2, da LPTA, o que não permitiu que do lado passivo da relação jurídica processual figurasse, como devia, o referido interessado particular.

Trata-se de uma irregularidade que, dada a especial natureza urgente deste meio processual, não é possível sanar, mediante convite do tribunal, conforme jurisprudência largamente dominante deste STA (cf., entre muitos outros, o Acórdão de 29 de Dezembro de 1991, no processo n.º 31 371).

Termos em que acordam em indeferir liminarmente o requerimento de suspensão de eficácia.

Custas pelo requerente, com taxa de justiça de 10 000$.

Lisboa, 16 de Fevereiro de 1993. — *Artur Maurício* (relator) — *João Vaz Rebordão — Rui Manuel Pinheiro Moreira.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 18 de Fevereiro de 1992.

Assunto:

Concurso. Professores do ensino secundário. Decreto-Lei n.º 77/77, de 1 de Março e Portaria n.º 26/79, de 18 de Janeiro. Lista definitiva de graduação e lista definitiva de colocações; ordem de prioridade nos provimentos e preferências; provimento de cidadão estrangeiro na docência do ensino secundário.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Em concurso para primeiro provimento de professor efectivo do ensino secundário, aberto e processado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 77/77, de 1 de Março e da Portaria n.º 26/79, de 18 de Janeiro, o acto que aprova a lista definitiva de colocações está vinculado à ordem de prioridades dos concorrentes fixada para cada grupo, na lista definitiva de graduação, publicada no Diário da República, *e bem assim à observância da regra de que cada concorrente não pode ser ultrapassado nas suas preferências, manifestadas no requerimento de apresentação a concurso, por outro candidato que, segundo a lista definitiva de graduação, tenha inferior prioridade [n.º 13 da Portaria n.º 26/79 e artigos 1.º, 2.º, n.º 1, alínea a), e 4.º, todos do Decreto-Lei n.º 77/77].*

2 — A tal não obsta o facto de uma concorrente, definitivamente graduada, em 7 de Maio de 1979, no grupo técnico-secundário (30 de Setembro) e grupo liceal (11 de Março) — ensino das línguas inglesa e alemã — ser nessa data, e na data da aprovação da lista definitiva de colocações (10 de Maio de 1979), cidadã estrangeira residente em Portugal.

Recurso n.º 13 511, em que são recorrente Lucienne Marie Jeanne Schleich e recorrido o director-geral do Pessoal do Ministério da Educação. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Correia de Lima.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — *A*) Recurso n.º 13 511.

a) Lucienne Marie Jeanne Schleich, licenciada em Filologia Germânica, residente em Lisboa, interpôs, mediante petição apresentada junto da autoridade recorrida em 11 de Junho de 1979, recurso contencioso da decisão, de 10 de Maio de 1979, «do director-geral do Pessoal do Ministério da Educação e Investigação Científica (MEIC), no uso da competência que lhe foi delegada pelo Sr. Secretário de Estado do Ensino Básico e Secundário» que é «decisão de a excluir da lista de colocações dos professores dos grupos técnico-secundário e liceal, publicada no suplemento ao *Diário da República,* 2.ª série, de 11 de Maio de 1979 [...] e negar, em consequência, o direito ao provimento como professor efectivo do ensino secundário nos grupos técnico-secundário e liceal (30 de Setembro e 11 de Março),

com preterição da preferência que lhe advinha da posição que ocupava na lista definitiva dos candidatos desses grupos».

Alegou, em síntese e com interesse:

Admitida a concurso, foi integrada na lista provisória de graduação, publicada no *Diário da República,* 2.ª série, de 26 de Março de 1979, sob o n.º 376 dos grupos técnico-secundário (30 de Setembro) e liceal (11 de Março).

Por despacho, de 7 de Maio de 1979, da entidade recorrida foi a lista provisória transformada em lista definitiva, com as alterações que aí enuncia, as quais, no que respeita ao grupo onde fora provisoriamente graduada, só se traduziram na inclusão de mais oito candidatos, conforme publicação no *Diário da República,* 2.ª série, de 7 de Maio de 1979.

Na lista de colocações aprovada por despacho da entidade recorrida, de 10 de Maio de 1979, e publicada no *Diário da República,* 2.ª série, de 11 de Maio de 1979, da qual consta o código do estabelecimento de ensino em que cada candidata adquiriu o direito a provimento, não figura o nome da recorrente, entre os candidatos dos referidos grupos técnico-secundário e liceal, mas nela figuram candidatos desses grupos que na lista definitiva haviam sido graduadas em posições inferiores à da recorrente, candidatos esses identificados sob os n.os 377 a 639 da lista de colocações.

A decisão recorrida, ao excluir a recorrente da lista de colocações e ao negar-lhe, em consequência, o direito ao provimento como professora efectiva do ensino secundário nos grupos técnico-secundário e liceal (30 de Setembro e 11 de Março), com preterição da preferência que lhe advinha da posição que ocupava na lista definitiva dos candidatos desse grupo, violou, por erro de facto, ou por erro de interpretação ou aplicação, os princípios que informam o Decreto-Lei n.º 77/77, de 1 de Março, designadamente os artigos 1.º a 10.º, a Portaria n.º 26/79, de 18 de Janeiro, designadamente os seus n.os 5, 13 e 24 e o princípio geral de direito administrativo de que o provimento mediante concurso das vagas existentes se faz segundo a ordem de classificação dos graduados (Marcello, *Manual,* 8.ª ed., tomo II, p. 601).

A recorrente, já depois de ter interposto recurso hierárquico para o Ministro da Educação e Investigação Científica, relativamente à decisão ora recorrida, é que tomou conhecimento de que tal decisão se integrava no âmbito da delegação de competências estabelecida pelo Secretário de Estado do Ensino Básico e Secundário, no despacho n.º 119/78, de 18 de Dezembro de 1978, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 3 de Janeiro de 1979, e daí o presente recurso contencioso.

Requereu a citação das recorridas particulares acima referidas.

b) Ao remeter a petição e seus documentos anexos a este Tribunal, a autoridade recorrida manteve o acto impugnado por a recorrente ter nacionalidade luxemburguesa e o artigo 15.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP) proibir que os estrangeiros exerçam funções públicas de carácter não predominantemente técnico, qualquer que seja a forma de provimento, não sendo predominantemente de carácter técnico o exercício de funções docentes no ensino secundário.

Simultaneamente, suscitou a questão-prévia da irrecorribilidade do acto impugnado, por nele se não invocar a delegação de competência referida pela recorrente, bem como a excepção de extemporaneidade

do recurso, «nos termos do artigo 52.º, § 3.º, do Regulamento do STA», pois, por despacho, de 18 de Abril de 1979, do subdirector-geral de Pessoal, comunicado à recorrente por ofício n.º 3399/Proc.10414/PEF/SPC, de 23 de Abril de 1979, foi retirado do concurso o seu boletim e desse despacho a ora recorrente não recorreu hierarquicamente.

Remeteu o processo instrutor apenso, vol. 1.º

B) Recurso n.º 13 663.

a) Mediante petição apresentada perante a autoridade recorrida em 2 de Agosto de 1979, a ora recorrente, *ad cautelam,* interpôs recurso contencioso para este Tribunal do despacho, de 18 de Junho de 1978, do Secretário de Estado da Administração Escolar, que lhe foi notificado em 4 de Julho de 1979, e que indeferiu o recurso hierárquico interposto do despacho impugnado em supra I-*A*), alegando nos mesmos termos já expressos em supra I-*A*-*a*) e imputando-lhe os mesmos vícios também aí descritos, requerendo a citação dos mesmos interessados particulares.

b) A autoridade recorrida, ao remeter a este STA a petição de recurso e seus documentos anexos, manteve o despacho recorrido, por entender que, não tendo a recorrente impugnado contenciosamente o despacho de 18 de Abril de 1978 do subdirector-geral, que a excluíra do concurso, e que lhe fora notificado, aquele se consolidou na ordem jurídica, para além de também a recorrente, por ter nacionalidade estrangeira, não poder ser provida, conforme razões já expressas na resposta ao recurso n.º 13 511 [supra I-*A*)-*b*)].

Remeteu o processo instrutor (2.º vol.).

C) Apensado o recurso n.º 13 663 ao recurso n.º 13 511, foi ordenada a citação de todos os recorridos particulares de um e outro recurso.

D) A recorrida Maria Isabel Paninho Magalhães, graduada na lista definitiva do referido grupo sob o n.º 569, contestou — fls. 417 e 418 —, deduzindo a sua ilegitimidade, com fundamento no facto de o despacho do director-geral de Pessoal, de 10 de Maio de 1979, ser relativo à lista de colocações a efectuar no ano de 1979-1980, ano em que efectivamente foi colocada como docente na escola de Reguengos de Monsarás e onde desempenhou funções apenas nesse ano lectivo. Concluiu no sentido de o recurso ser julgado «improcedente, quanto a ela» recorrida.

E) Também contestou a recorrida Ana Adelaide Ferreira Freitas Vasco Fernandes, graduada na lista definitivas do referido grupo, sob o n.º 557 — fl. 502 —, alegando, com interesse, que o provimento do recurso não deve ocasionar outras situações de maior e mais flagrante injustiça, fazendo sua a defesa da autoridade recorrida, e concluindo pelo improvimento do recurso na parte respeitante à sua situação.

F) No pressuposto de que estavam citados todos os recorridos particulares, passou-se à fase de alegações, tendo apenas alegado a recorrente e a recorrida Maria Isabel Paninho Magalhães, nos termos constantes de fls. 661 a 669, que aqui se dão por reproduzidos, posto o que o Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) emitiu seu parecer de fls. 670 v.º a 672, que aqui se dá por reproduzido, no qual se pronunciou pelo desatendimento das questões prévias suscitadas da irrecorribilidade contenciosa do despacho impugnado no recurso n.º 13 511, bem como da extemporaneidade desse recurso, tendo suscitado a questão prévia da irrecorribilidade do despacho do Secretário de Estado da Administração Escolar, de 18 de Julho de 1979, objecto do recurso contencioso n.º 13 663, por o considerar acto confirmativo do que é objecto do recurso contencioso n.º 13 511, razão por que se pronunciou no sentido de o mesmo ser rejeitado por ilegal interposição.

Quanto ao fundo do recurso, opinou no sentido de improvimento do recurso quanto ao fundamento de violação das disposições do Decreto-Lei n.º 77/77, de 1 de Março, nomeadamente do seu artigo 7.º, uma vez que tais disposições apenas se referem ao desenvolvimento do concurso até à graduação dos candidatos nas listas, o que não é objecto do recurso n.º 13 511; pelo improvimento do, então invocado nas alegações, vício de violação de lei (n.º 2 do artigo 18.º da Lei Orgânica do STA), uma vez que o acto impugnado não é revogatório do acto de aprovação da lista definitiva; pelo provimento do vício invocado nas alegações e consistente na falta de fundamentação, com violação do artigo 1.º, alíneas *e*) e *f*), do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

G) Por despacho de fl. 621, tendo-se constatado que ainda faltava citar um dos recorridos particulares, foi dado sem efeito o despacho que ordenara a fase das alegações, bem como as alegações produzidas e o parecer do MP.

H) Citado o recorrido em causa, o Ex.mo Magistrado do MP manteve o seu parecer de fls. 670 v.º a 672, posto o que se ouviu a recorrente sobre todas as questões prévias suscitadas pela entidade recorrida, recorrida Maria Isabel Magalhães e MP, não tendo a recorrente apresentado qualquer resposta.

I) O Ex.mo Magistrado do MP, então, pronunciou-se no sentido do desatendimento da excepção de legitimidade passiva da recorrida Maria Isabel.

J) Por acórdão de fls. 751 a 774, transitado em julgado, foi decidido:

1 — «No recurso n.º 13 511, o seu objecto consiste na decisão contida em tal despacho (de 10 de Maio de 1979), enquanto não incluiu a recorrente nessa lista de colocação de professores efectivos, contrariamente ao que constava da respectiva lista definitiva do graduação no concurso, configurando a recorrente tal decisão com o sentido de lhe negar o direito ao provimento como professora efectiva do ensino secundário nos grupos técnico-secundário (30 de Setembro) e liceal (11 de Março), grupos em que fora graduada na lista definitiva com o n.º 376.

Feitas diligências pelo tribunal com vista à obtenção desse despacho, tal não foi possível, por o mesmo, segundo a autoridade recorrida, ter sido enviado para a Imprensa Nacional-Casa da Moeda (INCM), com vista à publicação de 11 de Maio de 1979, informando esta que o mesmo foi entretanto destruído.

Recorrente e autoridade recorrida estão de acordo sobre a existência desse despacho, referindo mesmo a autoridade recorrida, ao pronunciar-se sobre a petição do recurso, nos termos do então vigente n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, que tal despacho «que determinou a publicação das listas de colocação, constantes do *Diário da República,* de 11 de Maio de 1979», foi praticado sem que o seu autor mencionasse que estava a actuar no uso da competência nele delegada pelo despacho n.º 119/78, de 19 de Dezembro de 1978, do Secretário de Estado do Ensino Básico e Secundário, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 3 de Janeiro de 1979.

Assim, decide-se considerar existente tal despacho, com a data de 10 de Maio de 1979, sem invocação da referida competência delegada, e com o conteúdo limitado apenas à aprovação do que consta da publicação no *Diário da República,* 2.ª série, de 11 de Maio de 1979 [. . .]».

2 — Mais aí se julgou improcedente a questão prévia da irrecorribilidade do despacho impugnado no recurso n.º 13 511, pois que:

«O respectivo concurso, conforme resulta dos artigos 2.º, n.º 1, alínea *a*), e 4.º do Decreto-Lei n.º 77/77, de 1 de Março, respeitou 'à transferência de professores efectivos para outros lugares do respectivo grupo, subgrupo, disciplina ou especialidade e ainda ao primeiro provimento de candidatos que possuam a habilitação legal para o efeito'.

A sua regulamentação consta da Portaria n.º 26/79, de 18 de Janeiro, onde se prevê a possibilidade de reclamação da lista de graduação dos candidatos, a publicar no *Diário da República,* não cabendo, porém, reclamação da lista definitiva de colocações, também a ser publicada no *Diário da República* (n.os 21 a 24).

Portanto, da lista de colocações em apreço, nos termos do disposto no n.º 24 da Portaria n.º 26/79, de 18 de Janeiro, «não cabe reclamação».

No caso *sub judice,* o nome da recorrente, conforme despacho, de 26 de Março de 1979, do director-geral de Pessoal do Ministério da Educação, foi incluído na lista provisória de graduação e no grupo técnico-secundário (30 de Setembro) e liceal (11 de Março), com o n.º de ordem 376.

Por despacho de 18 de Abril de 1979, do subdirector-geral de Pessoal, foi o seu nome retirado do concurso, por a recorrente não ter nacionalidade portuguesa, mas tal despacho foi revogado pelo despacho do director-geral de Pessoal, de 7 de Maio de 1979, que aprovou a lista definitiva de graduação dos candidatos, em termos de transformar a lista provisória em definitiva com as alterações aí referidas, entre as quais se não incluiu a exclusão da recorrente.

E o despacho de 10 de Maio de 1979, do director-geral de Pessoal, que aprovou a lista definitiva de colocações dos professores efectivos do ensino secundário e preparatório, a que se referia a lista definitiva de graduação, onde a recorrente figurava com o n.º 376 do grupo técnico-secundário, na medida em que dela não consta o nome da recorrente com professora «com direito adquirido a provimento» em qualquer dos lugares vagos desse grupo, contém a decisão de negar à ora recorrente direito a provimento em qualquer desses lugares a que concorrera e para que fora definitivamente graduada.

Trata-se, pois, de conduta unilateral da Administração que, no exercício de um poder de autoridade, definiu inovatoriamente, com força obrigatória e coerciva, a situação jurídico-administrativa concreta da recorrente, perante aquela, cujo órgão se pronunciou, e que a recorrente está nessa relação administrativa (cf. Marcelo, *Manual,* 1.º vol., pp. 443, 463 e 464, e Sérvulo Correia, in *Noções de Direito Administrativo,* p. 292.)

E esse acto administrativo é contenciosamente recorrível, conforme tem decidido este Tribunal, nomeadamente nos Acórdãos desta Secção de 15 de Novembro de 1984 e de 5 de Março de 1987, in recursos, respectivamente, n.os 10 388 e 22 683 e Acórdão do pleno de 24 de Junho de 1986, in recurso n.º 10 251.»

3 — Ainda aí se julgaram improcedentes as questões prévias da ilegitimidade da recorrida Maria Isabel Paninho Magalhães e da extemporaneidade do recurso contencioso, mas, por outro lado,

4 — Julgou-se procedente a questão prévia suscitada pelo MP, rejeitando-se o recurso contencioso n.º 13 633, por se considerar que o acto nele impugnado era confirmativo do impugnado no recurso n.º 13 511 e, portanto, contenciosamente irrecorrível.

L) Em alegações finais, nos termos do disposto no artigo 67.º do Regulamento do STA, apenas a recorrente as apresentou, concluindo pela anulação do despacho impugnado e, depois de ter invocado que só ao compulsar o processo instrutor teve conhecimento que o despacho recorrido não estava devidamente fundamentado, formulou as seguintes conclusões:

«1 — O despacho recorrido acha-se eivado de vício de forma por se não achar fundamentado como exige o artigo 1.º, alíneas *e*) e *f*), do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

2 — Estando a nomeação dos professores para o ensino secundário vinculada à lista de classificação, tem esta de se haver como acto constitutivo de direitos (Acórdão do STA de 4 de Julho de 1952, in *Diário do Governo,* de 7 de Novembro de 1952, e *Colecção,* 1952, p. 477).

3 — O despacho recorrido violou por erro de facto ou por erro de interpretação ou de aplicação o n.º 2 do artigo 18.º da Lei Orgânica do STA, na medida em que pretendeu revogar o acto constitutivo de direitos referido na conclusão anterior.

4 — O despacho recorrido, ao excluir a ora recorrente da lista de colocações, violou por erro de facto ou por erro de interpretação ou de aplicação os princípios que informam o Decreto-Lei n.º 77/77, de 1 de Março, designadamente os seus artigos de 1.º a 10.º, a Portaria n.º 26/79, de 18 de Janeiro, designadamente os seus §§ 5.º a 27.º

5 — O despacho recorrido violou, ainda, por erro de facto ou por erro de interpretação ou de aplicação, o princípio geral de direito administrativo, segundo o qual o provimento mediante concurso das vagas existentes na função pública se faz segundo a ordem de classificação dos graduados.»

M) O Ex.mo Magistrado do MP, em seu parecer final, concluiu nos termos do que havia já opinado de fls. 670 v.º a 672, ou seja, como resumidamente se expôs em supra I-*F*).

N) Colhidos os vistos, cumpre decidir:

II — Com interesse, mostram-se provados os seguintes factos:

a) Por aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, suplemento, de 25 de Janeiro de 1979, da Direcção-Geral de Pessoal, Secretaria de Estado do Ensino Básico e Secundário, MEIC, foi aberto, pelo prazo de 10 dias a contar da publicação, «concurso para professores efectivos dos ensinos preparatório e secundário», «em cumprimento do disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 77/77, de 1 de Março», para «os lugares do quadro do pessoal docente dos ensinos preparatório e secundário, constantes do mapa anexo», dele constando, nomeadamente:

«1 — Para além das vagas mencionadas no presente aviso, terão os candidatos possibilidade de provimento em vagas resultantes de transferências verificadas durante o concurso e ainda em vagas que não tenham sido preenchidas no concurso de professores adjuntos.

[. . .]

13 — As listas de colocação serão publicadas no *Diário da República,* sendo este o único meio de comunicação aos candidatos.

[. . .]

13 — Chama-se a atenção dos candidatos no sentido de uma leitura cuidada dos seguintes diplomas:

16.1 — Decreto-Lei n.º 77/77, de 1 de Março;

16.2 — Portaria n.º 26/79, de 18 de Janeiro, que revogou a Portaria n.º 100/77, de 1 de Março» (fls. 699 a 707).

b) A recorrente apresentou a sua candidatura ao 3.º grupo dos liceus e 9.º grupo das escolas secundárias, aí referindo estar ao serviço na Direcção-Geral do Ensino Secundário, ter a licenciatura em Filologia Germânica e ter frequentado o estágio clássico no Liceu Rainha D. Amélia em Lisboa.

No respectivo impresso, sob a rubrica «Preferências — 1.ª fase (Movimento geral) — 6.1 — Preferência do candidato por estabelecimentos de ensino», e onde a vermelho se salienta que:

«O candidato tem a possibilidade de concorrer a 50 vagas em estabelecimentos de ensino e deve fazê-lo atendendo apenas às suas preferências e não às vagas que estão abertas no início do concurso. Assim, até poderá concorrer só a estabelecimentos de ensino em que, na abertura do concurso, não exista qualquer vaga», estabeleceu a seguinte ordem de preferência, com relação aos seguintes 50 códigos de estabelecimentos de ensino: 1 — 438, 2 — 431, 3 — 426, 4 — 440, 5 — 947, 6 — 877, 7 — 938, 8 — 939, 9 — 946, 10 — 936, 11 — 433, 12 — 428, 13 — 439, 14 — 430, 15 — 434, 16 — 435, 17 — 432, 18 — 429, 19 — 437, 20 — 436, 21 — 871, 22 — 872, 23 — 873, 24 — 441, 25 — 460, 26 — 874, 27 — 869, 28 — 427, 29 — 870, 30 — 442, 31 — 878, 32 — 934, 33 — 907, 34 — 909, 35 — 937, 36 — 910, 37 — 912, 38 — 914, 39 — 911, 40 — 462, 41 — 876, 42 — 867, 43 — 868, 44 — 898, 45 — 443, 46 — 902, 47 — 899, 48 — 458, 49 — 897 e 50 — 876.»

E sob a mesma rubrica, na subdivisão »6.2 — Preferência por distritos», onde se salienta a vermelho «Pode o candidato ainda concorrer a vagas de cinco distritos nos ramos de ensino a que tem direito de concorrer», estabeleceu a seguinte ordem de preferência, com referência aos seguintes códigos de distritos: 51 — 11, 52 — 15, 53 — 14, 54 — 10 e 55 — 07.

Finalmente, sob a mesma rubrica, na subdivisão «6.3 — Preferência por zonas», onde se salientou a vermelho: «Pode ainda o candidato usar da possibilidade de concorrer a todos os estabelecimentos do País, por zonas. As quatro zonas em que o País foi dividido são as que figuram no mapa ao lado» (aí se vêem: zona norte, zona centro, zona sul e zona ilhas), estabeleceu a seguinte ordem de preferência, com referência aos seguintes códigos de zonas: 56 — 3, 57 — 2, 58 — 1 e 59 — 4 (fls. 15 e 16 do 1.º vol. apenso).

c) Conforme despacho de 26 de Março de 1979, do director-geral de Pessoal, foi publicada no *Diário da República,* 2.ª série, suplemento, dessa data, a lista provisória de graduação desse concurso, nela figurando o nome da recorrente, sob o n.º 376, nos grupos técnico-secundário (30 de Setembro) e liceal (11 de Março), como professora profissionalizada, não efectiva, desenvolvendo-se a numeração dos candidatos desse grupo até ao n.º 639, com inclusão sob o n.º 557 da recorrida Ana Adelaide Ferreira Freitas Vasco Fernandes, e sob o n.º 589, a recorrida Maria Isabel Paninho Magalhães, ambas também

na categoria de professoras profissionalizadas, não efectivas (fls. 7 a 17 dos autos).

d) Datada de 16 de Abril de 1979, foi prestada, relativamente à recorrente, a seguinte informação: «Não tem nacionalidade portuguesa. É de retirar do concurso, comunicando à interessada».

e) Sobre essa informação, o subdirector-geral do Pessoal exarou o seguinte despacho, datado de 18 de Abril de 1979, «Concordo» (fls. 17 do 1.º apenso e 49 dos autos).

f) Pelo ofício n.º 3399/Proc.10414/PEf/SPC, datado de 23 de Abril de 1979, foi à recorrente dado conhecimento do seguinte: «Informamos V.ª Ex.ª que foi retirado do concurso de professores efectivos o seu boletim, por despacho do Ex.mo Sr. Subdirector-Geral de Pessoal, de 18 de Abril de 1979, dado não possuir nacionalidade portuguesa» (fls. 42 e 44 dos autos).

h) Conforme despacho de 7 de Maio de 1979, do director-geral de Pessoal, foi publicada no *Diário da República,* 2.ª série, suplemento dessa data, a lista definitiva dos candidatos ao referido concurso, nela se referindo.

«A lista de graduação dos candidatos ao concurso para provimento de lugares do quadro dos estabelecimentos de ensino preparatório e secundário, publicados no suplemento ao *Diário da República,* 2.ª série, de 26 de Março de 1979, é transformada em lista definitiva, com as alterações que adiante se enumeram.

Os candidatos aparecem graduados no grupo a que são opositores e, para cada um deles, os respectivos elementos seguem o esquema já apresentado na lista provisória.»

Nos referidos grupos técnico-secundário (30 de Setembro) e liceal (11 de Março) aparecem mais oito candidatas (fls. 18 a 23 dos autos).

i) No *Diário da República,* 2.ª série, suplemento, de 11 de Maio de 1979, foi publicada a lista de colocações relativas ao concurso de supra II-*a*), dela constando, designadamente, o seguinte:

«Em cumprimento do estabelecido no n.º 24 da Portaria n.º 26/79, de 18 de Janeiro, publica-se a lista de colocações resultante do concurso de professores efectivos dos ensinos preparatório e secundário.

Da lista constam, sucessivamente, os seguintes elementos: número de ordem dentro do grupo, número de inscrição, categoria, nome código do estabelecimento em que o candidato era efectivo — se for caso disso — e código do estabelecimento de ensino em que adquiriu direito a provimento. Os asteriscos que constam das listas referenciam colocações na situação de 'além do quadro'».

Dessa lista, para a 1.ª fase do concurso, no que respeita aos grupos técnico-secundário (30 de Setembro) e liceal (11 de Março), não consta o nome da recorrente nem o n.º 376, com passagem do n.º 375 para o n.º 377, mas, nesses grupos, consta, nomeadamente, o seguinte:

O candidato n.º 395 foi nomeado para um lugar do estabelecimento de ensino a que corresponde o código n.º 899, ou seja, segundo os códigos de fl. 101, da Escola Secundária de Coruche;

O candidato n.º 396 foi nomeado para um lugar do estabelecimento de ensino a que corresponde o código n.º 897, ou seja, segundo os códigos de fl. 101, da Escola Secundária de Alpiarça;

O candidato n.º 464 foi nomeado para um lugar ainda do estabelecimento de ensino a que corresponde o código n.º 899, ou seja, segundo os códigos de fl. 101, da Escola Secundária de Coruche;

A candidata n.º 557, a recorrida particular contestante, Ana Adelaide Fernandes, foi nomeada para um lugar do estabelecimento de

ensino a que corresponde o código n.º 921, ou seja, segundo os códigos de fl. 102, da Escola Secundária do Peso da Régua;

A candidata com o n.º de ordem 589, a recorrida particular Maria Isabel Paninho Magalhães foi nomeada para um lugar do estabelecimento de ensino a que corresponde o código n.º 842, ou seja, segundo os códigos de fl. 100, da Escola Secundária de Reguengos de Monsarás.

Essa publicação da lista de colocações, termina nos seguintes termos:

«Direcção-Geral de Pessoal, 10 de Maio de 1979. — O Director-Geral, *Manuel Otílio da Silva Gouveia Cássio*» (fls. 3 a 6 dos autos).

j) Com registo de entrada no gabinete do director-geral de Pessoal n.º 1508, datado de 28 de Maio de 1979, a recorrente dirigiu ao Ministro da Educação e Investigação Científica o recurso hierárquico de fls. 5 e 6 do 2.º vol. apenso, que aqui se dá por reproduzido, nele referindo que impugna «a decisão do Sr. Director-Geral de Pessoal de a excluir da lista de colocação no concurso de professores efectivos dos ensinos preparatório e secundário, lista essa publicada no suplemento do *Diário da República,* 2.ª série, de 11 de Maio de 1979 [. . .]».

Refere ter concorrido ao concurso em causa, ter figurado nas respectivas listas provisória e definitiva de supra II-*i*), nos grupos técnico-secundário e liceal.

Termina pedindo a revogação do acto recorrido e que se mande incluir a recorrente na lista de colocações com a posição correspondente à sua graduação na lista definitiva.

l) Datada de 6 de Junho de 1979, na margem esquerda desse recurso, foi prestada a seguinte informação:

«Ao contrário do que a professora afirma, não consta como integrada na lista definitiva, pois, oportunamente, foi oficiado à concorrente que não poderia ser admitida a concurso.

A professora em questão não possui nacionalidade portuguesa.

Parece de esclarecer a reclamante» (fl. 5 do 2.º apenso).

m) Datado de 18 de Junho de 1979, sobre a primeira folha desse recurso hierárquico, o Secretário da Administração Escolar exarou o seguinte despacho: «Não dou provimento ao recurso» (fl. 5 do 2.º apenso).

n) Desse despacho foi a recorrente notificada pelo ofício n.º 5002/PEf/SPC, datado de 4 de Julho de 1979 (fls. 36 v.º e 38 dos autos).

o) Pelo despacho n.º 119/78, de 19 de Dezembro de 1978, do Secretário de Estado do Ensino Básico e Secundário, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 3 de Janeiro de 1979, aquele delegou, com autorização para subdelegar (n.º 3.º), nomeadamente no subdirector-geral, a competência para:

«1.26 — Autorizar transferências e nomeações de professores dos ensinos primário, preparatório e secundário, em resultado de concurso.»

p) Por despacho do director-geral de Pessoal, de 3 de Janeiro de 1979, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 3 de Janeiro de 1979, este subdelegou no subdirector-geral as competências que lhe haviam sido delegadas através do citado despacho n.º 119/78, de supra II-*o*).

q) A recorrente, sendo luxemburguesa, adquiriu a nacionalidade portuguesa, nos termos do artigo 3.º da Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro, em 8 de Janeiro de 1982 (fl. 678 dos autos).

r) Tendo o tribunal requisitado à autoridade recorrida no recurso n.º 13 511 o despacho a que se refere a publicação da lista de colocações, aí referido como sendo da data de 10 de Maio de 1979, aquela respondeu tê-lo enviado para efeitos de publicação no *Diário da República* de 11 de Maio de 1979, mas a INCM informou também não o possuir, por já ter sido destruído (fls. 709 e 714 dos autos).

III — Face ao acima exposto e ao decidido pelo acórdão de fls. 771 a 774, já transitado em julgado, apenas subsiste para apreciação e decisão o recurso principal, n.º 13 511, o qual tem como objecto o despacho de 10 de Maio de 1979, do director-geral de Pessoal do Ministério da Educação, com o conteúdo limitado apenas à aprovação do que consta da publicação no *Diário da República,* 2.ª série, de 11 de Maio de 1979 (supra II-*i*), ou fls. 3 a 6 dos autos) [. . .]», o que significa, como se diz nesse acórdão, que tendo aprovado «a lista definitiva de colocações dos professores efectivos do ensino secundário e preparatório, a que se referia a lista definitiva de graduação, onde a recorrente figurava com o n.º 376 dos grupos técnico-profissional (30 de Setembro) e liceal (11 de Março), na medida em que dela não consta o nome da recorrente como professora 'com direito adquirido a provimento' em qualquer dos lugares vagos desse grupo, contém a decisão de negar à ora recorrente direito a provimento em qualquer desses lugares a que concorrera e para que fora definitivamente graduada».

Liminarmente, impõe-se referir que não se conhecerá do vício invocado na conclusão n.º 3 da alegação final — violação do artigo 18.º, n.º 2, da Lei Orgânica do STA, por o acto recorrido, segundo o que se imputa, ter revogado o que aprovou a lista definitiva no que respeita à graduação aí definida pela recorrente — pois, contra o que é legalmente permitido [artigo 55.º do Regulamento do STA, e hoje artigo 36.º, n.º 1, alínea *d*), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA)] e é jurisprudência corrente (cf. Acórdãos do pleno de 5 de Março de 1985 e desta Secção de 30 de Janeiro de 1985, in, respectivamente, *Acórdãos Doutrinais,* n.ºs 284, p. 966 e 298, p. 1139) tal vício foi aí pela primeira vez invocado, podendo ter sido arguido na petição inicial.

Na verdade, com a petição a recorrente logo juntou documentos comprovativos da publicação de ambos os actos e referiu que o acto impugnado lhe negou o provimento com preterição da preferência que lhe advinha da posição que ocupava na lista definitiva.

Por outro lado, tal vício não é de conhecimento oficioso, já que, eventualmente, apenas poderia conduzir à anulação do acto impugnado, não à declaração da sua nulidade.

Não tendo a recorrente estabelecido qualquer relação de subsidiaridade entre os vícios ou fundamentos invocados e tendo em conta o disposto no artigo 57.º da LPTA, conhecer-se-á, prioritariamente, do que foi levado à conclusão n.º 4, enquanto conforme com o invocado na petição inicial, por se nos afigurar que, assim, se assegura, por forma mais estável e eficaz, a tutela dos interesses da recorrente.

Questiona-se, pois, se o despacho recorrido, ao aprovar a lista de colocações da qual não consta a recorrente, que tinha o n.º de ordem n.º 376 nos grupos técnico-secundário (30 de Setembro) e liceal (11 de Março) da lista definitiva de graduação e, portanto, contendo de-

cisão de negar-lhe o direito a provimento num dos lugares a que concorrera e para que fora definitivamente graduada pelo despacho de 7 de Maio de 1979, do director-geral de Pessoal, terá ou não violado os princípios que informa o Decreto-Lei n.º 77/77, de 1 de Março, designadamente os constantes dos seus artigos 1.º a 10.º, bem como a Portaria n.º 26/79, de 18 de Janeiro, designadamente, os seus n.ºs 5, 13 e 24.

Vejamos.

O aviso de abertura do concurso é bem claro a dizer que o concurso em causa é regulado pelos citado Decreto-Lei n.º 77/77 e Portaria n.º 26/79.

E, tal como prescrevia o artigo 1.º, n.º 2, alíneas *a*) e *b*), daquele decreto-lei, tal aviso logo mencionava que o concurso respeitava às vagas anunciadas como existentes [previsão da referida alínea *a*)], tendo os candidatos também a possibilidade de provimento em vagas resultantes de transferência verificadas durante o concurso [previsão da referida alínea *b*)].

E, na verdade, a primeira fase dos concurso, como o ora em causa, para provimento de lugares de professor efectivo dos ensinos preparatório e secundário «respeita à transferência de professores efectivos para outros lugares do respectivo grupo, subgrupo, disciplina ou especialidade e ainda ao primeiro provimento de candidatos que possuam a habilitação legal para o efeito» — artigo 2.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 77/77 — razão por que se dispõe no artigo 3.º, n.º 1, que: «Na primeira fase dos concursos poderão ser providos os lugares previstos nas alíneas *a*) e *b*) do n.º 2 do artigo 1.º».

E, coerentemente, com vista a viabilizar e facilitar tal objectivo, também o artigo 5.º veio prescrever que: «O provimento dos lugares considerados vagos para efeito do disposto na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 1.º (previsão de provimento em lugares resultantes de transferências verificadas durante o concurso), far-se-á independentemente da publicação no *Diário da República,* da data da vacatura do lugar, coincidindo a mesma com a data do despacho ministerial que autorize a transferência do antigo titular». No artigo 10.º estabelecem-se os critérios pelos quais se há-de fazer a graduação dos candidatos à 1.ª fase.

Os artigos 6.º, 7.º, 8.º e 9.º respeitam aos factores a ter em conta na classificação profissional dos professores.

Sobre o provimento nada se estabelece, mas o artigo 4.º remete para portaria do Ministro da Educação e Investigação Cientifica a regulamentação destes concursos, sem prejuízo do que naquele diploma se dispõe.

O artigo 18.º desse diploma revoga toda a legislação anterior relativa a concursos para professores efectivos dos ensinos preparatório e secundário.

A Portaria n.º 26/79, de 18 de Janeiro, do MEIC, fazendo invocação do artigo 4.º do citado Decreto-Lei n.º 77/77, veio regulamentar os concursos de professores efectivos dos ensino preparatório e secundário, este englobando os dois ramos: liceal e técnico-profissional.

Importa salientar o seguinte:

A apresentação ao concurso é feita mediante o preenchimento de impresso adequado, o qual vincula os candidatos às preferências que aí manifestaram, através dos códigos dos estabelecimentos de ensino, dos distritos ou zonas a que concorram (n.ºs 25 e 26).

O candidato, na 1.ª fase, pode manifestar preferência por, no máximo, 50 estabelecimentos de ensino em que pretende ser colocado, independentemente de neles haver lugares vagos à data da abertura do concurso, sendo-lhe permitido, se o pretender, manifestar ainda preferência por cinco distritos e quatro zonas (n.ºs 15 e 16).

A preferência por zona não é obstativa da preferência por distrito ou da preferência por estabelecimento, e a preferência por distrito também não impede a manutenção da preferência por estabelecimento (n.ºs 17 e 18).

As listas graduadas dos candidatos serão publicadas no *Diário da República,* por grupo, subgrupos, disciplinas ou especialidades, delas podendo haver reclamação fundamentada para o director-geral do Pessoal (n.ºs 21 a 23), mas não cabe reclamação da lista definitiva de colocação, publicada no *Diário da República,* (n.º 24).

A 1.ª fase do concurso realiza-se, em princípio, com recuperação de vagas, «de modo que cada concorrente não seja ultrapassado em qualquer das suas preferências por outro candidato com inferior prioridade» (n.º 13).

Como vimos, nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 77/77, o concurso, na 1.ª fase, respeita também ao primeiro provimento dos candidatos.

Ora, o provimento consiste na designação formal dos indivíduos que, anteriormente recrutados, deverão ser investidos em lugares (João Alfaia, *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público,* vol. I, p. 372), ou, como ensina Marcello Caetano, in *Manual,* 9.ª ed., reimp., p. 654, consiste no acto jurídico pelo qual alguém é designado para exercer as funções de agente administrativo.

No caso, o concurso desenvolveu-se por uma série de actos, em que se inseriram, nomeadamente, as listas de graduação provisória e definitiva dos candidatos, e que terminou com a lista de colocações dos candidatos, aprovada pelo despacho impugnado.

Este acto jurídico de efeitos plúrimos, ao estabelecer, como nele se diz, para cada um dos respectivos candidatos aí identificados o «código do estabelecimento de ensino em que adquiriu direito a provimento», mais não é do que a nomeação ou despacho de provimento, designando formalmente cada um dos professores aí identificados para ser investido no lugar que lhe é atribuído.

Desta feita, a regra constante n.º 13 da citada Portaria n.º 26/79, segundo a qual cada concorrente não pode ser ultrapassado nas suas preferências, manifestadas no requerimento de apresentação a concurso, por outro candidato com inferior prioridade, é uma norma de provimento, relativa à 1.ª fase dos concursos para provimento dos lugares efectivos dos ensinos preparatório e secundário, desencadeados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 77/77.

E a referida prioridade não pode deixar de ser senão a que resulta da lista definitiva da graduação, pois nenhum outro acto anterior do concurso para provimento estabeleceu definitivamente entre os candidatos qualquer prioridade para esse efeito.

Portanto, do n.º 13 da citada portaria resulta que a lista definitiva de graduação é vinculativa para a autoridade que fizer as nomeações ou provimentos, ao aprovar a respectiva lista definitiva de colocações.

Ora, no caso em apreço, a recorrente foi definitivamente graduada em 376 do grupo técnico-secundário (30 de Setembro) e do grupo liceal (11 de Março) e manifestou preferência de colocação em lugares dos estabelecimentos de ensino a que correspondem os códigos n.ºs 899

(preferência n.º 47) e 897 (preferência n.º 49), ambos do distrito de Santarém (código n.º 14).

As candidatas graduadas definitivamente nesse grupo com n.os 395 e 464, foram colocadas ou providas em lugares de estabelecimento de ensino a que corresponde o código n.º 899 (Escola Secundária de Coruche), e o candidato graduado definitivamente com o n.º 396 foi colocado ou provido em lugar do estabelecimento de ensino a que corresponde o código n.º 897 (Escola Secundária de Alpiarça).

Em qualquer dos casos, com tais provimentos, a ora recorrente foi ultrapassada nas preferências manifestadas por candidatos que ocupavam inferior prioridade, face ao que estava decidido e fixado na lista definitiva de graduação e que devia ser observado no acto de provimento.

O facto de a recorrente, ao tempo da lista definitiva de graduação e do acto impugnado ter a nacionalidade luxemburguesa, só tendo adquirido a nacionalidade portuguesa em 8 de Janeiro de 1982, conforme resulta de supra II-*q*) da matéria de facto e que já constava do respectivo processo do concurso, não afasta a força vinculativa dessa lista definitiva de graduação, nem, eventualmente, podia determinar a nulidade do provimento da recorrente em algum dos lugares postos a concurso e nomeadamente em algum dos lugares relativamente aos quais manifestou exercer preferência.

É que o disposto no n.º 6 do artigo 363.º do Código Administrativo, então vigente, tem de ser entendido em conformidade com o disposto no artigo 15.º da CRP de 1976, cujo texto se mantém igual desde então.

Ora, no n.º 1 do artigo 15.º da CRP consagra-se o princípio de igualdade de direitos e deveres dos estrangeiros relativamente aos cidadãos portugueses.

No n.º 2 desse artigo, quanto ao exercício de funções públicas, excluem-se os estrangeiros apenas quanto àquelas que não tenham carácter predominantemente técnico.

Logo, quanto ao exercício de funções públicas, é o facto destas não assumirem carácter predominantemente técnico que funciona como causa justificativa do desvio ao princípio de equiparação de direitos entre nacionais e estrangeiros.

Coerentemente, na falta de lei expressa em contrário, quanto ao direito de exercer funções públicas, através de acto de provimento, em qualquer das suas modalidades, também o desvio a tal princípio, à mesma luz, só se compreende e justifica quando não sejam de carácter prenominantemente técnico as funções públicas a que corresponde o provimento.

Ora, para efeitos do n.º 2 do artigo 15.º da CRP, funções de carácter predominantemente técnico são funções em que predomine um aspecto técnico por oposição a um factor de autoridade.

E nas funções docentes do ensino secundário, nos seus ramos de ensino técnico-profissional e liceal, particularmente no grupo técnico-secundário (30 de Setembro) e grupo liceal (11 de Março), para o ensino das línguas inglesa e alemã, que estão em causa no caso em apreço pois para eles se candidatou a recorrente, prevalece ou predomina a técnica de instrução e de educação sobre a parcela de autoridade que encerram.

Tais funções apresentam-se, pois, como predominantemente técnicas, uma vez que, no exercício das mesmas, não sobreleva ou predomina o elemento ou aspecto da autoridade pública (cf., neste sentido, voto de vencido no parecer da Procuradoria-Geral da República (PGR) n.º 58/77, de 16 de Fevereiro de 1978, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 291, pp. 202 a 204; pareceres da PGR, n.os 23/81, de 14 de Janeiro de 1982, 152/81, de 4 de Março de 1982, e 77/86, de 13 de Agosto de 1988, este publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 15 de Setembro de 1988, Acórdão desta Secção de 23 de Fevereiro de 1989, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 384, p. 463, e Acórdão do pleno desta Secção de 5 de Abril de 1990, in recurso n.º 16 367).

Logo, segundo o disposto no artigo 15.º da CRP e sem que lei ordinária reservasse tal provimento exclusivamente a nacionais portugueses, nada obstava a que a recorrente, como estrangeira residente em Portugal, pudesse exercer tais funções e pudesse ser provida em qualquer dos lugares do quadro nos referidos grupos do ensino secundário, pelos quais manifestou preferência para primeiro provimento, no concurso que para tal efeito foi aberto e no qual foi graduada definitivamente em 376.º lugar desses grupos.

Para o provimento nesses lugares e nomeadamente naqueles em que foram providos os concorrentes graduados com os n.os 395, 396 e 464, nem a CRP nem a lei ordinária exigiam o requisito da nacionalidade portuguesa.

Pelo exposto, o acto impugnado, não provendo a ora recorrente em qualquer um dos lugares dos estabelecimentos de ensino a que correspondiam os códigos n.os 899 e 897, por essa ordem preferidos pela recorrente, e antes neles provendo os concorrentes graduados com os n.os 395 e 464 (em lugares do primeiro estabelecimento acima referido), e como n.º 396 (em lugar do segundo), incorreu em violação da referida regra constante do n.º 13 da Portaria n.º 26/79, de 18 de Janeiro, aplicável ao caso, conforme o aviso do concurso e como resulta dos artigos 1.º, 2.º, n.º 1, alínea *a*), e 4.º do Decreto-Lei n.º 77/77, de 1 de Março.

Assim, por esse fundamento, e com prejuízo de conhecimento dos demais vícios validamente invocados, concedem provimento ao recurso, anulando o acto impugnado quanto a tais efeitos e consequentes.

Custas pelas recorridas particulares contestantes, por delas estar isenta a autoridade recorrida, fixando, a cargo de cada uma, a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, de 10 000$ e 5000$.

Lisboa, 18 de Fevereiro de 1993. — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* — *João Rolando Viana Queiroga Chaves.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 18 de Fevereiro de 1993.

Recurso n.º 22 616, em que são recorrentes a Associação Sindical dos Magistrados Judiciais e o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Sampaio da Nóvoa.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Associação Sindical dos Magistrados Judiciais, com o cartão de pessoa colectiva n.º 501 370 854, e o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, com o cartão de pessoa colectiva n.º 501 132 767, ambos com sede no Palácio da Justiça, em Lisboa, interpuseram recurso contencioso do despacho do Sr. Ministro da Justiça, de 2 de Agosto de 1984, que determinou que o pagamento da assinatura do *Boletim do Ministério da Justiça*, relativamente aos magistrados, seria feito através de desconto no vencimento.

Interposto o recurso contencioso em 21 de Fevereiro de 1985, vieram os recorrentes, no dia 30 de Setembro do mesmo ano, requerer a apensação dos autos ao processo n.º 22 618, visto terem verificado que, por lapso dos seus serviços, tinham sido entregues duas petições de recurso absolutamente idênticas.

No entanto, por Acórdão de 13 de Março de 1986, e considerando-se prejudicada a apreciação do mencionado pedido de apensação, declarou-se sem efeito o processado, condenando-se nas custas o Sr. Advogado signatário da petição.

Interposto recurso para o pleno da Secção foi, por Acórdão de 23 de Abril de 1991, revogado aquele Acórdão de 13 de Março de 1986, a fim de na Secção ser apreciado o pedido de apensação e a existência, suficiência e regularidade do mandato conferido.

Foram em seguida juntas aos autos fotocópias das procurações existentes no recurso n.º 22618 e também das decisões ali proferidas, a saber:

Acórdão da Subsecção de 28 de Janeiro de 1988, que confirmou o despacho do relator, que tinha rejeitado liminarmente o recurso contencioso;

Acórdão do pleno da Secção de 5 de Maio de 1992, transitado em julgado, que, além do mais, negou provimento ao recurso interposto do mencionado Acórdão de 28 de Janeiro de 1988.

Notificados os recorrentes — os quais, num primeiro momento, tinham mantido o pedido de apensação ao recurso n.º 22 618 —, vieram dizer que «dado que o processo n.º 22 618 já foi decidido por douto acórdão transitado em julgado, e uma vez que os sujeitos, pedido e causa de pedir são, em ambos os processos, absolutamente idênticos, verifica-se inquestionavelmente a excepção peremptória do caso julgado [v. artigo 498.º do Código de Processo Civil (CPC)]», pelo que requereram que se considerasse findo o processo.

Tendo o digno magistrado do Ministério Público acompanhado esta posição assumida pelos recorrentes, foram colhidos os vistos dos adjuntos, cumprindo agora decidir.

2 — Como se viu, sustentam os recorrentes que se está actualmente perante uma situação de caso julgado, pois há repetição de processos, com identidade de sujeitos, pedido e causa de pedir (artigo 498.º do CPC).

De facto assim é, mas a situação que se verificava antes de serem proferidas decisões no recurso n.º 22 618 era a de litispendência, na medida em que ocorria a mencionada repetição.

Repetição essa ocasionada, como referem os próprios recorrentes, por, devido a lapso dos seus serviços, terem sido apresentadas duas petições de recurso absolutamente idênticas, que deram origem a dois processos.

Não se incluindo o caso em apreciação em nenhuma das hipóteses de apensação previstas no artigo 39.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) — o que, aliás, neste momento, está ultrapassado —, tem de se reconhecer que foram os recorrentes quem deu causa à existência de dois processos idênticos.

E como um deles — o recurso n.º 22 618 — já está decidido, com trânsito em julgado, não se justifica o prosseguimento do presente recurso.

3 — Em face do exposto, acordam em julgar extinta a instância do recurso.

Custas pelos recorrentes, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, a pagar por cada um deles, em, respectivamente, 10 000$ e 5000$.

Lisboa, 18 de Fevereiro de 1993. — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* (relator) — *António Arlindo Payan Teixeira Martins — José Maria Gonçalves Pereira.* — Fui presente, *Jorge Manuel Lopes de Sousa.*

Acórdão de 18 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Concurso de promoção. Júri. Impedimentos. Princípio da imparcialidade. Classificação de serviço. Avaliação curricular. Antiguidade.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O júri não está impedido de intervir no procedimento do recurso hierárquico que tenha por objecto a sua decisão final, prestando informação esclarecedora desta. Essa actuação não é ofensiva da garantia da imparcialidade da Administração consagrada no artigo 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa e bem assim dos impedimentos estabelecidos no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 370/83.

2 — Na valoração da classificação do serviço dos concorrentes não pode o júri atender à notação numérica que serviu de base à menção qualitativa em que se exprime aquela classificação.

3 — O júri não pode ponderar, para efeitos de avaliação curricular, como factor autónomo, a par dos indicados na lei e no aviso de abertura do concurso, a antiguidade dos concorrentes.

Recursos n.os 27 517, 27 564, 27 565 e 27 566, em que são recorrentes Maria Alcina Calvino Marcelino e outros e recorrido o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Ribeiro da Cunha.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Maria Alcina Calvino Marcelino, técnica auxiliar de 2.ª classe do quadro da Direcção-Geral do Património do Estado (DGPE), residente em Monte da Caparica, impugnou contenciosamente o despacho de 17 de Julho de 1989, do Sr. Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, que negou provimento ao recurso hierárquico por si interposto do despacho de 7 de Junho de 1989, do Sr. Director-Geral, que homologou a lista de classificação final dos candidatos ao concurso aberto pelo aviso de 15 de Dezembro de 1988, publicado no *Diário da República*, n.º 7, 2.ª série, de 9 de Janeiro de 1989, para provimento de três vagas de técnico auxiliar de 1.ª classe da carreira técnica auxiliar do quadro da DGPE.

Fundamenta o recurso, em síntese, nos termos seguintes:

1.º O júri é incompetente, em razão da matéria, para a prática de informação que sustenta o despacho impugnado, o que gera *vício de forma*, consequente da ilegalidade em que assenta.

2.º Como se constata pelo teor da acta final do júri, com violação do disposto nos artigos 17.º, n.º 2, e 35.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, 1.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Julho e 268.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa (CRP), não fundamentou, minimamente, a sua decisão, o que gera, para o despacho recorrido, vício de forma, por falta de fundamentação e *vício de lei*, por violação daqueles dispositivos legais.

3.º Encontra-se ainda o despacho recorrido inquinado de *vício de violação de lei*, por violação do disposto nos artigos 4.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, 20.º, n.º 2, alínea *a*), e 11.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 248/85, ao considerar as pontuações obtidas pelos concorrentes e não as menções como a lei determina.

4.º De vício de violação de lei padece, ainda, por violação do disposto no artigo 35.º, n.º 6, do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, ao considerar o tempo de serviço como um factor autónomo, de classificação final, atribuindo-lhe assim, uma função que a lei não lhe atribui.

5.º A recorrente é de todos os candidatos a que possui experiência profissional numa das áreas para que o concurso foi aberto — aproveitamento público. Assim, só por erro de facto não teve, no item experiência profissional, a mais elevada pontuação, o que acarreta para o despacho recorrido, por apropriação desta decisão do júri, vício de violação de lei.

6.º Padece ainda o despacho recorrido de vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto, já que a 1.ª e 2.ª graduadas só tem três anos na categoria, não podendo beneficiar dos 2 valores que o júri atribuiu a quem desempenhasse funções com muito interesse e com interesse desde 1980 a 1985.

Respondeu a autoridade recorrida sustentando não se verificar nenhum dos vícios arguidos pela recorrente.

Citados os recorridos particulares, vieram contestar os classificados no concurso em 1.º e 3.º lugares, Ana Maria Janeiro Andrade Barros e Suzana dos Santos Timóteo Antunes, nos termos de fls. 50 e segs. e 54 e segs., respectivamente, concluindo não se verificarem os fundamentos do recurso e vícios arguidos, pelo que o recurso não merece provimento.

Na sua alegação final a recorrente Maria Alcina manteve a posição assumida na petição inicial, dando por reproduzidas as conclusões acima transcritas e a autoridade recorrida reafirmou a sua anterior posição vertida na resposta, concluindo que deve ser negado provimento ao recurso. Por sua vez, as recorridas particulares contestantes contra-alegaram nos termos de fl. 87 e de fl. 89, respectivamente, que aqui se dão por reproduzidas, concluindo como nas contestações.

Seguidamente, pelo despacho de fl. 147, foi ordenada a apensação a este recurso dos recursos n.os 27 564, 27 565 e 27 566.

Nesses recursos apensos, Maria da Luz Santos Silva, Gastão José da Cruz Simões e Justino Sanches Correia, candidatos ao mesmo e já referido concurso, classificados em 9.º, 5.º e 4.º lugares, respectivamente, impugnaram contenciosamente despachos do Sr. Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, datado de 17 de Julho de 1989, que negaram provimento aos recursos hierárquicos que cada um interpôs do já mencionado despacho homologatório de 7 de Junho de 1989 da lista de classificação final.

No recurso n.º 27 564, como fundamento, alega a recorrente Maria da Luz, em resumo:

Como referiu no recurso hierárquico, o júri, com violação do regime aplicável do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, e do aviso de abertura, decidiu, a fim de obter a classificação final dos candidatos, ponderar o elemento «antiguidade na categoria, na carreira e na função pública, elemento esse que apenas deveria utilizar em caso de empate;

O júri não fundamentou, ao alterar os elementos de ponderação, nos termos do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, como não fundamentou, como devia em obediência aos artigos 2.º e 3.º do já citado Decreto-Lei n.º 256-A/77, as classificações-ordenações atribuídas aos candidatos por forma clara, suficiente, congruente e exacta, de modo a permitir-lhe reconstruir o itinerário cognoscitivo e valorativo;

Será, assim, de mandar anular o referido concurso, uma vez que o júri não se vinculou nem ao aviso de abertura do concurso nem à legislação aplicável.

Respondeu a autoridade recorrida — resposta de fl. 69 —, sustentando não se verificar nenhum desses vícios de forma e de violação de lei alegados pelo recorrente.

No recurso n.º 27 565, alega o recorrente Gastão José que, como havia já aduzido no recurso hierárquico, sem proveito, outra deveria ter sido a sua classificação e pontuação final; assim, tendo o júri mantido os errados critérios que anteriormente adoptou nas classificações atribuídas aos factores «antiguidade na categoria, na carreira e na função pública» e «experiência profissional na respectiva área funcional» deve o acto recorrido ser anulado, quer por deficiente fundamentação, quer ainda por erro quanto aos pressupostos de facto.

No recurso n.º 27 566, alega e conclui o recorrente Justino, como segue:

«1. As fórmulas a utilizar pelo júri para avaliação curricular, bem como para a classificação de provas de conhecimentos, devem constar obrigatoriamente, com a respectiva fundamentação, das actas das reuniões do júri [artigos 4.º, alínea *c*), 7.º, n.º 2, e 35.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 44/84].

2. A antiguidade na categoria, na carreira e na função pública constitui um critério objectivo de avaliação que na ordenação dos can-

didatos e sua classificação final o júri deverá considerar como preferencial — artigo 35.º, n.º 6, do Decreto-Lei n.º 44/84 —, sem prejuízo de, pela sua objectividade, poder socorrer-se dela na medida da discricionariedade técnica que lhe assista ao proceder à avaliação curricular.

3. Isto deve (o júri) em obediência aos artigos 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, fundamentar as classificações-ordenações atribuídas aos candidatos por forma clara, suficiente, congruente e exacta, de modo a permitir-lhe reconstruir o itinerário cognoscitivo e valorativo adoptado.»

Em alegações finais, formularam os recorrentes dos referidos recursos apensos as seguintes conclusões:

a) Recorrente Maria da Luz Santos Silva:

1.º Verificamos pela análise da acta final do júri que houve violação do disposto nos artigos 17.º, n.º 2, e 35.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, do artigo 1.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho e ainda do artigo 263.º, n.º 2, da CRP, dado existir falta de fundamentação, pelo que os actos em causa padecem de vício de forma e ainda do vício de violação de lei, por não respeitarem aqueles preceitos;

2.º Houve ainda vício de violação de lei, dado o júri não ter cumprido o disposto nos artigos 4.º, alínea *c*), 8.º, n.ºs 1 e 5, 20.º, alíneas *g*) e *l*), 30.º, 31.º, n.º 1, alínea *b*), 32.º, n.º 1, alínea *b*), e 35.º, n.º 6, ao considerar o elemento antiguidade como factor de avaliação, conforme a equação referida, violando o disposto naqueles preceitos legais e no aviso de abertura do concurso;

b) Recorrente Gastão José da Cruz Simões:

3.º Verificamos ter havido vício de forma por falta de fundamentação, violando o disposto nos artigos 17.º, n.º 2, e 35.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 44/84, de 7 de Fevereiro, do artigo 1.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho e do artigo 263.º, n.º 2, da CRP e vício de violação de lei, por não respeitarem os citados preceitos legais.

4.º Verifica-se, ainda, ter havido erro quanto aos pressupostos de facto, dado ter havido uma deficiente aplicação da fórmula de classificação, baseada em errados critérios de avaliação;

c) Recorrente Justino Sanches Correia:

5.º Constatamos vício de forma, por falta de fundamentação, conforme o disposto nos artigos 17.º, n.º 2, e 35.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, do artigo 1.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho e do artigo 263.º, n.º 2, da CRP e vício de violação de lei por falta de cumprimento dos preceitos legais citados.

Contra-alegou a autoridade recorrida reafirmando que não se verificam os arguidos vícios de violação de lei e de forma, salientando que carecem de fundamento os argumentos invocados pela recorrente Maria da Luz por:

a) Ter o júri do concurso e de acordo com o conteúdo do aviso de abertura adoptado rigorosamente todos os factores de ponderação nele estabelecidos;

b) No entanto, por se tratar de um concurso cujo método de selecção a utilizar é o da avaliação curricular, entendeu o júri no âmbito do seu poder discricionário e também de acordo com o divulgado no n.º 6 do aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 9 de Janeiro de 1989, adoptar como factor de ponderação objectivo o conceito de antiguidade dos candidatos, consubstanciado ou apurado através dos tempos de serviço na categoria, na carreira e na função pública;

c) Aliás, a adopção do factor antiguidade, para além do previsto no aviso de abertura do concurso, é elemento de ponderação que em termos de prática corrente é levado em conta ou como elemento autónomo ou então inserido no apensamento do modelo-experiência profissional;

d) Apenas para ilustrar permita-se assinalar que o Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, para efeitos de avaliação curricular não exige a obrigatoriedade no aviso de abertura do concurso de publicitação de códigos ou modelos representativos dos factores e critérios adoptados; na verdade,

e) O júri adoptou um critério uniforme, valorizando e fundamentando em acta os diversos factores de ponderação com clareza e isenção e justiça relativamente ao mérito dos candidatos, estabelecendo uma convicção própria de apreciação, de acordo com uma certa discricionariedade técnica. De resto, a adopção deste critério, reconduz-se à orientação postulada pelo parecer n.º 106/88 da Procuradoria-Geral da República (PGR), em que as fórmulas a utilizar pelo júri para a avaliação curricular [. . .] devem constar obrigatoriamente com a respectiva fundamentação das actas da reunião do júri.

E relativamente ao recorrente Justino refere que o júri explanou em acta suficientemente os critérios adoptados, ainda que sinteticamente, revelando os motivos que determinaram a sua classificação, não se verificando insuficiência de fundamentação tendo em linha de conta que a ponderação de certos factores, tais como a experiência profissional e a avaliação de qualidades que se prendem com a apetência do candidato à área funcional pretendida, se situam no domínio da chamada discricionariedade técnica de apreciação do júri.

Conclui que os pressupostos que sustentam o despacho impugnado não estão inquinados de vício de violação de lei ou de quaisquer outros, termos em que deverá ser mantido o acto e negado provimento ao recurso contencioso.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP), no seu parecer de fls. 163 e segs., pronunciou-se no sentido do provimento dos recursos, pelos seguintes fundamentos:

«1. O facto de o despacho impugnado se haver baseado em informação prestada pelo júri (e que a recorrente classificou como gerador de 'vício de forma' por 'incompetência' do júri) parece-nos atentório do princípio de imparcialidade que deverá reger a actividade da Administração, princípio consagrado na CRP (artigo 266.º, n.º 2) e posteriormente 'concretizado' através do Decreto-Lei n.º 370/83, de 6 de Outubro;

2. Ao exigir, em procedimento de avaliação curricular, a par do factor experiência profissional, o elemento antiguidade como factor de ponderação autónomo, elegeu-se como factor de ponderação elemento que não o deverá ser, visto aquele elemento ser indicado na lei para funcionar como factor de preferência (cf. n.º 6 do artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro), sendo certo que, e como se escreveu no sumário do Acórdão proferido neste STA a 11 de Fevereiro de 1992, no recurso n.º 27 898, 'ao ponderar, para efeito de avaliação curricular, a experiência profissional, não pode o júri também adoptar critério que, exclusivamente, atenda ao tempo de serviço na categoria actual, em outras categorias da mesma carreira e na função pública', sem prejuízo de a antiguidade ser valorada como

elemento integrador do conteúdo da experiência profissional, visto que «o tempo de serviço constitui um elemento relevante de aferição da experiência profissional» como se consignou no mesmo acórdão. Ao proceder do modo apontado, parece-nos que o júri incorreu em violação do disposto nos artigos 32.º, n.º 1, alínea *b*), e 35.º, n.º 6, do citado Decreto-Lei n.º 44/84;

3. Por outro lado, a adopção das fórmulas 'muito interesse', 'interesse' e 'pouco interesse' com vista a aquilatar da relevância dos cursos no que concerne aos factores 'formação profissional complementar' e 'experiência profissional na respectiva área funcional', parece-nos afrontar, pelo menos, o princípio da objectividade dos critérios de avaliação consagrado na alínea *d*) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 44/84, pois que muito embora no uso da discricionariedade técnica de que dispõe o júri para autovincular-se a certos princípios ou fórmulas, deverá este revestir-se de suficiente objectividade que permita o seu controle, coisa diferente da necessidade de fundamentação dos valores atribuídos a cada candidato e com referência a tais 'fórmulas', e que a jurisprudência deste Supremo vem dispensando para conferir valor à fundamentação. Ao entender-se de outro modo, e a nosso ver, seria conceber 'o exercício da actividade discricionária da Administração de modo a, arbitrariamente, sobrepor um fim subjectivo ao fim legal, pautada que deve estar pela observância de princípios jurídicos fundamentais, tais como a proporcionalidade, a imparcialidade, a igualdade, a justiça e a coerência racional. Deste modo, o poder discricionário não é dispensado de ser exercido com objectividade [. . .]' como se expendeu no parecer da PGR n.º 106/88, de 26 de Janeiro de 1989, no *Diário da República,* n.º 93, 2.ª série, de 21 de Abril de 1989;

4. Por seu lado, atendendo o júri à notação numérica, que serviu de base à menção qualitativa, no que tange à classificação dos concorrentes, incorreu no vício de violação do regime classificativo regulado pelo Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, e, concretamente, no seu artigo 9.º A tal propósito veja-se o que se ponderou no parecer da PGR n.º 25/91, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 288, de 16 de Outubro de 1991, bem como no douto Acórdão deste STA de 11 de Fevereiro de 1992, acima citado, doutrina a que se adere.»

Colhidos os vistos legais, cumpre conhecer e decidir.

Com relevo para a decisão mostram-se provados os seguintes factos:

a) Por aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 9 de Janeiro de 1989, foi anunciada a abertura de concurso interno de acesso, para preenchimento de três vagas de técnico auxiliar de 1.ª classe da carreira técnica auxiliar do quadro da DGPE, nele se referindo, nomeadamente, o seguinte:

«[. . .] 2 — O conteúdo funcional do lugar de técnico auxiliar de 2.ª classe consiste no apoio técnico às áreas de gestão patrimonial, inventário de bens do Estado e gestão de parque de veículos do Estado e de aprovisionamento público.

3 — Legislação aplicável — Decretos-Leis n.ºs 44/84, de 3 de Fevereiro, e 248/85, de 15 de Julho, e Portaria n.º 73/87, de 3 de Fevereiro.

[. . .]

6 — O método de selecção a utilizar é o da avaliação curricular, considerando-se os seguintes factores:

a) Classificação de serviço;
b) Experiência profissional na respectiva área funcional;
c) Formação profissional complementar;
d) Nível de habilitações literárias.».

b) Reunido o júri para proceder à classificação e ordenação dos candidatos admitidos ao concurso foi elaborada a respectiva acta datada de 5 de Junho de 1989 (acta n.º 9, de fls. 7 v.º a 10 v.º do vol. II do instrutor), que aqui se dá por reproduzida, da qual ficaram a constar, nomeadamente, que foi decidido, por unanimidade, utilizar como método de selecção a avaliação curricular, de acordo com o estabelecido no n.º 6 do aviso de abertura do concurso, e os critérios, fórmulas e pontuação adoptados, bem como a classificação e ordenação dos candidatos, que, relativamente aos nove primeiros, foi a seguinte:

1.º Ana Maria Janeiro Andrade Barros, ora recorrida — 16,158;
2.º Armandina Ferreira Gonçalves Sobreiro — 15,048;
3.º Suzana dos Santos Timóteo Antunes — 14,917;
4.º Justino Sanches Correia, ora recorrente — 14,788;
5.º Gastão José Cruz Simões, ora recorrente — 14,744;
6.º Maria Alcina Calvino Marcelino, ora recorrente — 14,627;
7.º Carlos Alberto Costa Alves dos Santos — 14,4;
8.º Maria da Conceição Gonçalves Santos Ramalhete — 14,331;
9.º Maria da Luz Santos Silva, ora recorrente — 13,541.

c) A lista de classificação final, homologada por despacho de 7 de Junho de 1989, do Sr. Director-Geral do Património do Estado, foi publicitada através do aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 22 de Junho de 1989, e nela figuraram os candidatos classificados e ordenados do mesmo modo por que o havia sido pelo júri;

d) Do despacho referido na anterior alínea *c*) interpuseram os ora recorrentes Maria Alcina, Maria da Luz, Gastão e Justino recursos hierárquicos para o Sr. Secretário do Estado dos Assuntos Fiscais, através de requerimentos apresentados em 3 de Julho e 30 de Junho de 1989 (fls. 6 a 8 do vol. II do instrutor, fls. 3 a 8, fls. 12 e 13 e fls. 21 e segs., do vol. II do instrutor, respectivamente);

e) Esses requerimentos e recursos foram objecto de informações do júri datadas de 5, 6 e 10 de Junho de 1989, juntas, respectivamente, a fls. 1 a 5 do vol. III do instrutor e fls. 1 e 2, fls. 9 e 10 e fls. 17 a 20 do vol. IV do mesmo instrutor, informações essas cujo teor e respectivas conclusões se dão por reproduzidas, nas quais se exprimiu o entendimento de que não há qualquer razão objectiva que o leve a alterar a classificação final do concurso ou motivo para que o concurso seja anulado;

f) Nesses requerimentos foram exarados pelo Sr. Secretário dos Assuntos Fiscais, em 17 de Julho de 1989, despachos que negam provimento aos recursos, nos termos e pelos fundamentos expostos naquelas informações do júri do concurso.

Exposta a matéria de facto, importa passar-se à apreciação dos vícios arguidos, começando-se, em cumprimento do disposto no artigo 57.º da Lei de Processo dos Tribunais Administrativos (LPTA) — Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, pelos de violação de lei, o primeiro

dos quais é naturalmente a ofensa ao princípio da imparcialidade, consagrado no artigo 266.º, n.º 2, da CRP e «concretizada» pelo Decreto-Lei n.º 370/83, de 6 de Outubro, arguida pelo Ex.mo Magistrado do MP, aliás, em divergente qualificação da alegação como vício de forma pela recorrente Maria Alcina e levado à conclusão 1.ª da sua alegação final.

A ilegalidade seria decorrente do facto de os despachos impugnados se haverem baseado em informações do júri [alínea *e*) da matéria de facto] sobre a matéria dos recursos hierárquicos.

Mas o júri não estava impedido de intervir no procedimento do recurso hierárquico desse modo. Essa actuação não é ofensiva da garantia da imparcialidade da Administração consagrada constitucionalmente no artigo 266.º, n.º 2, da CRP e bem assim dos *impedimentos* estabelecidos no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 370/83, aqui aplicável, por vigente ao tempo da prática do acto recorrido.

Com efeito, trata-se de informações esclarecedoras da posição do autor dos actos impugnados, em termos de contra-alegação, legitimados pelo princípio do contraditório que o citado artigo 1.º não impede.

Hoje, aliás, a lei (artigo 172.º, n.º 1, do Código de Procedimento Administrativo) impõe expressamente um dever de pronúncia do autor do acto recorrido.

E é de considerar, como se decidiu no Acórdão desta Secção de 29 de Outubro último, recurso n.º 28 660, que se vem seguindo de perto, que o citado artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 370/83 «tão-só visa impedir que o autor do acto impugnado intervenha na decisão do respectivo recurso em termos diversos da qualidade e função que lhe advém dessa autoria».

Improcede, pois, esta arguição do MP e da recorrente do processo principal.

Alega também a mesma recorrente, com o apoio do Ex.mo Magistrado do MP, que ao considerar na ponderação efectuada da classificação de serviço ou pontuações obtidas pelos recorrentes e não as menções qualitativas, o despacho recorrido incorreu em violação de lei, por violação do disposto nos artigos 4.º, n.os 2 e 9, do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83 e 11.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 248/85.

A questão é controversa (v., em sentidos opostos, o parecer da PGR n.º 25/91, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 16 de Outubro de 1991 e Acórdão desta Secção de 11 de Fevereiro de 1992, por um lado, e os Acórdãos desta Secção de 2 de Maio de 1991, recurso n.º 24 047 e de 16 de Maio de 1991, recurso n.º 26 548, por outro), nos termos por nós que se verifica, no uso, este arguido vício de violação de lei.

Com efeito, está indubitavelmente o júri vinculado à ponderação da classificação de serviço e traduzindo-se esta, por opção legislativa, numa menção qualitativa, de *Muito bom*, *Bom*, *Regular* não pode o júri na classificação final do concurso, como bem se salienta e se deixou expresso no citado parecer n.º 25/91, acolhido no Acórdão de 11 de Fevereiro de 1992 referido, a cuja fundamentação se adere, «recuperar» a expressão numérica final correspondente à pontuação obtida na notação, «o que significa, na prática, quantificar diferentemente as mesmas menções qualitativas no âmbito do mesmo concurso».

Relevando, assim, a menção qualitativa impõe-se ao júri que não estabeleça distinções entre candidatos com a mesma classificação, sob

pena de desrespeito do regime legal da classificação de serviço constante do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83.

No presente caso, como se vê da acta n.º 9 aludida na alínea *b*) da matéria de facto, o júri atribuiu à classificação de serviço um valor resultante da média aritmética das pontuações obtidas pelos candidatos nos últimos três anos, o que implicou distinções entre candidatos com a mesma classificação, violando, desse modo, o disposto no artigo 11.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 248785, em conjugação com os artigos 9.º, n.º 1, e 38.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83.

Um outro vício de violação de lei vem arguido, pelas recorrentes Maria Alcina e Maria da Luz Santos Silva, acompanhadas pelo Ex.mo Magistrado do MP em relação a todos os recursos.

Diz a recorrente Maria Alcina, na conclusão 4.ª das suas alegações finais, que o acto recorrido padece, ainda, de violação do disposto no artigo 35.º, n.º 6, do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, ao considerar o tempo de serviço como um factor autónomo de classificação final; por sua vez a recorrente Maria da Luz, na conclusão 2.ª da sua alegação final, refere que o júri, por isso, violou o disposto naquele preceito e nos artigos 4.º, alínea *c*), 8.º, n.os 1 e 5, 20.º, alíneas *g*) e *l*), 30.º, 31.º, n.º 1, alínea *b*), e 32.º, n.º 1, alínea *b*), do mesmo Decreto-Lei n.º 44/84 e violou o disposto também no aviso de abertura do concurso; o Ex.mo Magistrado do MP entende, igualmente, que o júri, ao exigir, como factor de ponderação autónomo, o elemento autoridade indicado na lei como factor de preferência, incorreu em violação do disposto nos artigos 32.º, n.º 1, alínea *b*), e 35.º, n.º 6, do citado Decreto-Lei n.º 44/84.

Não se questionando que na realidade o júri considerou como factor autónomo de avaliação curricular a antiguidade na categoria, na carreira e na função pública, todavia o júri e recorridos sustentam a legitimidade desse procedimento face ao disposto no aviso de abertura do concurso e no âmbito do poder discricionário que o júri detém.

Mas sem razão.

Com efeito, estabeleceu o artigo 33.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 44/84 que a avaliação curricular é um método de selecção a utilizar nos concursos e, por sua vez, estabelece o artigo 32.º, n.º 1, alínea *b*), que essa avaliação tem como objectivo «avaliar a preparação dos candidatos para o desempenho de determinada função, *ponderando*, consoante os casos, a habilitação académica de base, a formação profissional complementar e a qualificação e a experiência profissionais».

A avaliação, curricular, portanto, segundo a lei, destina-se a apurar a aptidão profissional dos candidatos, mas apenas pela ponderação de três factores: a habilitação académica de base, a formação complementar e a qualificação e experiência profissionais.

Não se inclui aí a antiguidade, a que a lei só atribui relevância nos termos do n.º 6 do artigo 35.º do mesmo Decreto-Lei n.º 44/84, como critério de preferência, fora da aplicação do método de avaliação, pelo que não podia o júri, atenta a vinculação legal assim existente de ponderação de determinados factores, valorar nos termos em que o fez a antiguidade dos candidatos.

Aliás, o júri estava sujeito ao cumprimento do determinado no aviso de abertura do concurso, que no n.º 6 refere, segundo a lei — citados artigos 31.º, alínea *b*), e 32.º, alínea *b*) —, o método de selecção a utilizar e os factores a considerar, entre os quais não se inclui a antiguidade.

Assim, ao ponderar o factor de antiguidade a par dos demais referidos na lei e no aviso de abertura do concurso para a avaliação curricular o júri procedeu ilegalmente, contrariando o disposto no aviso de abertura do concurso e nos artigos 32.º, alínea *b*), e 35.º, n.º 6, do Decreto-Lei n.º 44/84, e o acto recorrido, mantendo, em decisão de recurso hierárquico, a graduação dos recorrentes com aplicação do referido critério, viola aquelas normas, sendo por isso anulável.

Pelo exposto e considerando prejudicado o conhecimento dos demais vícios invocados, julgam procedentes as referidas conclusões dos recorrentes e a arguição do MP, dão provimento aos recursos e anulam o acto neles impugnado.

Custas pelos recorridos particulares, com taxa de justiça e procuradoria, que se fixam, para cada um, em 10 000$ e 5000$, respectivamente.

Lisboa, 18 de Fevereiro de 1993. — *António José Ribeiro da Cunha* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira — Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa.* — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 18 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Execução de sentença. Substituição do acto anulado por vício de forma. Execução integral.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Na execução das decisões anulatórias dos tribunais administrativos, a Administração deve praticar os actos jurídicos e as operações materiais necessárias à reconstituição da situação que existiria se o acto ilegal não tivesse sido praticado.

2 — Para a integral reconstituição da situação integral hipotética, a Administração, para além de proferir despacho substitutivo do anulado, deve suprimir os efeitos e os actos consequentes do acto anulado.

3 — Tendo sido anulado por vício de forma, acto que retirou ao recorrente o tempo completo prolongado que vinha cumprindo, a execução da sentença anulatória não fica completa com a prolação de novo acto empregado daquele vício, devendo o processo da execução prosseguir para os fins dos artigos 9.º e segs. do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

Recurso n.º 28 050, em que são recorrente António Ricardo da Silva Pereira de Castro e recorrida a Administração Regional de Saúde de Aveiro. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Fernandes da Silva.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — O Dr. António Ricardo da Silva Pereira de Castro veio interpor recurso para este Supremo Tribunal, da decisão que julgou extinta a instância, em processo para declaração da inexistência da causa legítima de inexecução, por a sentença se mostrar executada.

Concluiu assim as suas alegações:

«1.ª A deliberação da executada de 28 de Junho de 1989, diz respeito a uma situação diferente, pois que pela deliberação exequente datada de 24 de Janeiro de 1986, visou retirar, por força directa dessa deliberação, ao exequente, o tempo completo prolongado, e pela deliberação de 28 de Junho de 1989, indefere-se um requerimento formulado, para permanência no tempo completo, crê-se prolongado;

2.ª A circunstância de ambas as deliberações se basearem nos mesmos factos, não unifica as deliberações, porque não têm o mesmo objecto, embora o fim possa ser o mesmo;

3.º A deliberação de 28 de Junho de 1989, ainda não foi comunicada ao interessado, pelo que ainda não é eficaz e já que se mantêm os fundamentos da deliberação exequenda;

4.ª De todo o modo, tendo transitado a decisão, que julgou a inexistência de causa legítima de inexecução, e estando em causa a execução, haveria que dar-lhe continuidade para a reparação dos danos, até porque, quer se trate da renovação da mesma deliberação, quer de outra deliberação (como é), não pode produzir efeitos retroactivos;

5.ª A decisão recorrida violou, assim, os artigos 9.º e segs. do Decreto-Lei n.º 256-a/77.»

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu douto parecer, no sentido de se negar provimento ao recurso, por a nova deliberação de 28 de Junho de 1989 renovar a anterior anulada, e o ressarcimento dos danos através de indemnização, dever ser fixado em acção a propor para tal fim.

Com os vistos legais, cumpre decidir.

2 — Fixam-se os seguintes factos:

a) No processo apenso n.º 270/86 do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Coimbra, foi proferida sentença anulando por vício de forma — falta de fundamentação — a deliberação de 24 de Setembro de 1986 da comissão instaladora da Administração Regional de Saúde (ARS) de Aveiro, a qual indeferira um pedido do requerente, a solicitar autorização para permanecer no regime de tempo completo prolongado.

b) Em 13 de Julho de 1988, o interessado requereu ao presidente daquela comissão, que fosse dada execução à sentença, nos termos do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 256-a/77, de 17 de Junho.

c) Este requerimento foi indeferido por despacho de 29 de Agosto de 1988, do mesmo presidente, por existir «prejuízo grave para o interesse público no cumprimento da sentença» em virtude das faltas dadas aos serviços na urgência do Hospital de São João da Madeira, pelo requerente, ser lesiva dos utentes daquele serviço.

d) Em 12 de Outubro de 1988, o interessado, ora recorrente, requereu no TAC de Coimbra, por apenso ao processo n.º 270/86, o presente incidente, em que pedia que fosse declarada a inexistência de causa legítima de inexecução da sentença proferida naquele processo.

e) Após resposta da ARS de Aveiro e réplica do requerente, foi proferida sentença a declarar a inexistência de causa legítima de inexecução da referida sentença, e, após trânsito, notificadas as partes para os fins do artigo 9.º, n.º 1, parte final, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

f) Depois de recorrente e recorrida terem especificado nos seus requerimentos de fls. 22 e 25 os actos e operações em que a execução deveria consistir, foi notificada a ora recorrente ARS de Aveiro para renovar a deliberação anulada, expurgada de vício de forma, no prazo de 15 dias.

g) Em cumprimento desta notificação a comissão instaladora da ARS de Aveiro fez juntar aos autos o extracto da acta da sessão de 28 de Junho de 1989, de onde consta deliberação da mesma data, em que «se indefere o pedido de suspensão para frequência no regime de tempo completo de 16 de Outubro de 1985, do Dr. António Ricardo Silva Pereira de Castro, com os fundamentos que seguidamente se enumeram e que aqui se dão por inteiramente reproduzidos.

3 — O M.mo Juiz, com fundamento na renovação da deliberação anulada por vício de forma, em data posterior à revisão que julgou da inexistência de causa legítima de inexecução, veio julgar extinta a instância no incidente, porque considerou que a sentença se encontrava executada com o novo acto.

O recorrente sustenta nas suas alegações que a deliberação de 28 de Junho de 1989, quer se trate de renovação da anterior, o que não aceita, quer de outra, não pode produzir efeitos retroactivos, e que haveria que dar continuidade à execução, de acordo com os artigos 9.º e segs. do Decreto-Lei n.º 256-A/77, para reparação dos danos.

3.1 — A primeira questão a resolver é a de decidir se a deliberação de 28 de Junho de 1989 renova a de 24 de Setembro de 1986, ou se se trata de uma deliberação autónoma.

A deliberação de 24 de Janeiro de 1986, da comissão instaladora da ARS de Aveiro, indeferiu um requerimento do recorrente a solicitar autorização para permanecer no regime de tempo completo prolongado, que lhe havia sido atribuído por despacho de 23 de Maio de 1985, do director-geral dos Cuidados de Saúde Primários (v. fl. 55 do processo apenso).

A deliberação de 28 de Junho de 1989, é também da comissão instaladora da ARS de Aveiro, e indefere o mesmo requerimento do recorrente, com determinados fundamentos, não expressos na anterior «a fim de dar cumprimento à sentença do TAC de Coimbra».

É óbvio, que a sentença do TAC de Coimbra, a que se refere a deliberação, e em cumprimento da qual esta foi emitida é a do processo n.º 270/86 apenso, pois foi no incidente deste, que a autoridade recorrida foi notificado para renovar o acto anulado, em 15 dias.

Os sujeitos activo e passivo e o conteúdo dos actos são os mesmos, pois em ambos se visa retirar ao requerente o tempo completo prolongado, que vinha exercendo, acrescentando-se apenas no segundo a fundamentação de que o primeiro carecia.

Trata-se, portanto, de uma deliberação que procede à renovação da anterior, anulada por vício de forma.

3.2 — Importa agora indagar se,

Tal como foi decidido a autoridade administrativa executou integralmente a sentença, com a renovação do acto anulado, e por

tal motivo se tornou inútil o prosseguimento do incidente de execução declarado extinto.

No caso da anulação por vício de forma de um acto administrativo, tem sido repetidamente julgado, que a Administração executará correctamente a sentença, de renovar o acto, mas expurgado daquele vício determinante da anulabilidade considerada (v. Acórdãos desta Secção de 15 de Novembro de 1979, recurso n.º 10 126-A, de 22 de Março de 1984, recurso n.º 14 474-A, e Acórdão do pleno de 22 de Junho de 1983, in *Acórdãos Doutrinais*, p. 367).

Todavia, o recorrente alega que, mesmo a admitir-se que a deliberação de 28 de Junho de 1989 tenha pretendido executar a sentença, como a mesma não tem efeitos retroactivos, a decisão não fica integralmente executada porque ficam por reparar os danos resultantes do tempo de serviço, que a menos prestou.

Sobre os efeitos dos actos administrativos praticados em execução de sentença, tem sido defendido entre nós que projectam os seus efeitos apenas para o futuro, tal como sucede com os actos administrativos em geral. Só assim não sucederá quando o exigir a tutela dos direitos ou interesses dos particulares, caso em que terão efeitos retroactivos (v. Acórdãos do STA de 20 de Outubro de 1987, in *Acórdãos Doutrinais*, n.º 324, p. 1484 e de 19 e 25 de Julho de 1984, este último do pleno, ambos publicados no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 339, pp. 308 e 316.

É o caso dos despachos sancionatórios, em que os efeitos retroactivos desses despachos proferidos em execução de sentença, iriam apenas afectar os direitos subjectivos ou interesses dos particulares administrados (v. Acórdão do STA de 15 de Dezembro de 1987, in *Acórdãos Doutrinais*, n.º 317, p. 657 e de 25 de Fevereiro de 1986, in *Acórdãos Doutrinais*, n.º 293, p. 625).

Na execução de sentença anulatória em casos de actos renováveis, além da substituição do acto anulado, haverá ainda que suprimir os efeitos positivos ou negativos do acto anulado e eliminar os actos consequentes do mesmo.

Só assim, se poderá reconstituir a situação actual hipotética, isto é, a situação que existiria não fosse a ilegalidade cometida.

Para tanto, há que reintegrar a ordem jurídica violada, até à renovação do acto (v. pareceres da Procuradoria-Geral da República de 22 de Janeiro de 1987, de 9 de Março de 1989 e de 4 de Dezembro de 1986, in, respectivamente, *Boletim do Ministério da Justiça,* n.os 367, p. 125, 389, p. 112 e 365, p. 213 e Acórdão do STA de 13 de Março de 1988, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 375, pp. 258 e 265).

Há, pois, necessidade de reparação patrimonial, embora se discuta se as quantias que a Administração deve pagar ao funcionário a quem foi retirado o tempo de serviço, por acto declarado ilegal, são devidas a título de vencimento, ou antes como indemnização a título de responsabilidade civil por danos acusados [M. Caetano, *Manual*, vol. II, 9.ª ed., p. 1216) e Acórdão do STA (1.ª) de 10 de Janeiro de 1989, in *Acórdãos Doutrinais*, n.º 338, p. 137].

3.3 — No presente caso, a deliberação de 24 de Janeiro de 1986 retirou ao recorrente o tempo completo prolongado, que vinha prestando, e pretendia manter, passando, por efeito da mesma, o seu regime de serviço a ser o de 36 horas, em vez das 45 horas semanais.

Anulada esta decisão por sentença, e requerida a execução da mesma pelo interessado, a Administração nada fez, invocando causa legítima de inexecução, que veio a ser julgada inexistente neste incidente.

Ouvida nos termos do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 256-A/77, a Administração respondeu que a execução da sentença poderia consistir em eventual indemnização ao médico em causa, que perfaça uma importância calculada segundo a diferença entre as remunerações mensais dos dois regimes de trabalho, no ano de 1986 — multiplicada por 14 —, sendo este o número de meses de um ano, acrescidos dos subsídios de férias e de Natal.

A mesma diferença havia sido pedida pelo recorrente, das 36 para as 45 horas, desde 1 de Janeiro de 1986, «até reposição do tempo completo prolongado», em prazo não superior a 30 dias.

Só depois desta fase processual é que a deliberação anulada foi renovada pela de 28 de Junho de 1989, após notificação para o efeito, e julgada extinta a instância no incidente, pelo cumprimento integral da sentença.

Ora, decorre do que fica exposto, que não havia ainda cumprimento integral, pois não foi ainda atribuída qualquer indemnização à recorrente, cujo direito a própria Administração lhe reconhece; impunha-se, assim, que o incidente prosseguisse, para, de acordo com o n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, o tribunal especificar os actos e operações, em que a execução deverá consistir, para além da substituição do acto anulado, de forma a reconstituir-se a situação que existiria se a ilegalidade não fosse cometida.

4 — Acordam, nestes termos, em dar provimento ao recurso, e, revogar a decisão recorrida, para que se sigam os termos ulteriores ao artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Sem custas.

Lisboa, 18 de Fevereiro de 1993. — *José João Fernandes da Silva* (relator) — *José Maria Gonçalves Pereira — António Simões Redinha* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 18 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Função judicial. Função administrativa. Nacionalizações e expropriações. Indemnização. Usurpação de poderes.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O interesse público que não seja o da própria composição dos litígios, pode intervir na função judicial como objecto da regulação de conflitos por esta operada, servindo na função administrativa como o próprio determinante da acção.

2 — O recurso contencioso de anulação não realiza plenamente o efectivo direito de acesso aos tribunais, por ser de mera legalidade e não de plena jurisdição.

3 — Tendo a natureza de tribunais arbitrais as comissões arbitrais previstas na Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro e no Decreto-Lei n.º 51/86, de 14 de Março, violam a independência dos tribunais (artigo 206.º da Constituição) o n.º 6 do artigo 16.º daquela lei e o artigo 24.º do referido decreto-lei, ao exigirem homologação ministerial para as decisões dessas comissões.

Recurso n.º 28 780, em que são recorrente Júlia Maria Basília Lerma Rodrigues Sousa Costa e recorrido o Secretário de Estado do Tesouro. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Pires Machado.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Júlia Maria Basília Lerma Rodrigues Sousa Costa, viúva, residente em Lisboa, recorre contenciosamente do despacho do Secretário de Estado do Tesouro, com a referência n.º 1204/90 SET, de 10 de Julho de 1990, publicado na 2.ª série do *Diário da República,* de 31 de Julho do mesmo ano, que homologou parcialmente a decisão da comissão arbitral constituída para avaliar as acções do Banco Português do Atlântico, S. A. R. L., e recusou, noutra parte, essa homologação, fixando o valor unitário dessas acções de 4501$50, para efeitos de indemnização por nacionalização.

Fundamenta o recurso: na inconstitucionalidade do n.º 6 do artigo 16.º da Lei n.º 80/77, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 343/80, que veio a ser reproduzida no artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 51/86, de 14 de Março, na medida em que se consagra a inovação de funções jurisdicionais pela Administração, o que ofendeu os artigos 205.º e 206.º, na redacção à data vigente; no facto de a lei de autorização (n.º 32/80) não permitir a conversão das referidas comissões, de órgãos jurisdicionais em órgãos administrativos; por isso, houve usurpação de poderes; ao basear-se unicamente em médias aritméticas e não em médias ponderadas foram violados o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 528/76 e o artigo 14.º da Lei n.º 80/77; houve vício de forma, por falta de fundamentação, com o que foi violado o n.º 3 do artigo 268.º da Constituição, bem como as alíneas *a*) a *d*) do n.º 1 e o n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho; houve violação do artigo 14.º, n.º 1, e do artigo 13.º da Lei n.º 80/77, e dos princípios da igualdade, do não locupletamento do Estado (implícito no do Estado de Direito Democrático); noutras inconstitucionalidades dos diplomas reguladores desta matéria, sofrendo o acto de violação de lei por ausência do pressuposto normativo consistente na válida definição de coeficientes, dos critérios de cotação nas bolsas e dos índices de cotação.

Respondeu o Secretário de Estado do Tesouro contrariando a argumentação da recorrente e defendendo que a homologação prevista na lei é um requisito de eficácia das decisões das comissões arbitrais, sendo passível de recurso contencioso.

Em alegações, a recorrente formulou as seguintes conclusões:

1) Abstraindo de outras considerações, o poder de homologação ou não homologação das deliberações das comissões arbitrais consignado no n.º 6 do artigo 16.º da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro, e no artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 51/86, de 14 de Março, é um poder vinculado de segundo grau, o que significa que a Administração só pode recusar a homologação das deliberações de tais comissões com fundamento na ilegalidade daquelas, consoante o reconhece a própria autoridade recorrida, no despacho impugnado;

2) Daí decorre, em primeiro lugar, que os juízos técnicos das comissões arbitrais são finais, não estando sujeitos a controle ou revisão, por parte do Governo;

3) Daí decorre, em segundo lugar, que, para além do genérico dever de fundamentação, a Administração, no caso de recusa de homologação, tem o ónus de invocar e identificar precisamente a ilegalidade, não podendo ser consideradas eventuais ilegalidades que não invoque;

4) O que implica, ainda, que a falta de identificação da hipotética ilegalidade, além de vício de forma, envolve violação de lei, por ausência de pressuposto do acto;

5) Ao não homologar a deliberação de 11 de Outubro de 1989 da comissão arbitral constituída para avaliar, para efeitos de indemnização por nacionalização, as acções do Banco Português do Atlântico (BPA), na parte em que esta fixou o valor de cada uma daquelas acções na quantia de 8312$90, com fundamento em valorizações adicionais do património do Banco de 3 190 834 000$ e de 210 261 626$, respectivamente, com fundamento na discordância quanto aos juízos técnicos da comissão, o acto impugnado sofre de violação de lei, por ofensa dos citados artigos 16.º, n.º 6, da Lei n.º 80/77 (redacção do Decreto-Lei n.º 343/80) e 24.º do Decreto-Lei n.º 51/86 e, ainda, do artigo 14.º deste último diploma;

6) Por outro lado, a alegar uma susposta contrariedade da deliberação, nesses pontos, relativamente ao «carderno de encargos» aprovado pela Resolução do Conselho de Ministro, de 23 de Maio de 1985 (publicada na 2.ª série do *Diário da República,* de 22 de Agosto de 1985), o acto recorrido de novo comete violação de lei, por ofensa dos indicados preceitos e, ainda, do artigo 115.º, n.º 5, da Constituição da República, aplicável por maioria de razão;

7) Na verdade, o aludido «caderno de encargos» é um mero contrato-tipo, que não contém normas jurídicas algumas, não obriga os particulares, não vincula a comissão arbitral, nem vincula este Tribunal;

8) Aliás, ainda que contivesse normas jurídicas, jamais uma resolução do Conselho de Ministros poderia derrogar lei ou interpretá-la autenticamente (artigo 115.º, n.º 5, da Constituição);

9) Acresce que, ao não identificar precisamente as citadas normas que consideraria desrespeitadas, ao acto impugnado falta, dada a sua natureza, um pressuposto legal, pelo que ainda aqui há violação de lei (ofensa dos preceitos referidos no n.º 5 destas conclusões), além de vício de forma [artigos 268.º, n.º 3, da Constituição e 1.º, n.ºs 1, alíneas *A*) a *D*), e 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho];

10) De qualquer modo, a deliberação arbitral, nos pontos mencionados no n.º 5 destas conclusões, conforma-se inteiramente com a lei;

11) Antes de mais, e no que respeita ao primeiro dos pontos aí referidos, o próprio artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 528/76, de 7 de Julho, alude a valores incorpóreos;

12) Por outro lado, os artigos 1.º, n.º 1, 13.º e 14.º da Lei n.º 80/77, impõem o princípio da justa indemnização, o qual, por seu turno, requer a determinação no valor real das acções a avaliar, ao tempo da nacionalização, que a comissão arbitral procurou obter;

13) De outro modo, aliás, o artigo 14.º da Lei n.º 80/77 seria materialmente inconstitucional, por ofensa, designadamente, do princípio da igualdade perante os encargos públicos (artigo 13.º da Constituição), da proibição do locupletamento do Estado à custa alheia (artigo 2.º) e, no mínimo, da indemnização razoável ou aceitável;

14) O despacho impugnado enferma, ainda, pois, de violação de lei, por ofensa dos artigos 1.º, n.º 1, 13.º e 14.º da Lei n.º 80/77, assim como do artigo 1.º do Protocolo n.º 1 Adicional à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e, subsidiariamente, dos princípios constitucionais mencionados no número anterior.

Contra-alegou o Secretário de Estado do Tesouro, remetendo para o que dissera na resposta e invocando duas decisões do Tribunal Constitucional que, em apreciação sucessiva, consideraram constitucionais o Decreto-Lei n.º 528/76 e a Lei n.º 80/77, nas suas versões originária e actual.

O digno magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido de que a homologação ministerial da decisão arbitral representa um limite administrativo à função judicial, no caso exercida pela comissão arbitral; assim, o despacho recorrido está ferido de usurpação de poderes pelo que, com essa base, o recurso merece provimento.

Impõe-se-nos decidir, em primeiro lugar, se o despacho recorrido está inquinado de usurpação de poderes, por sofrerem de inconstitucionalidade os preceitos legais em que se baseou e que levam a que tivesse invadido a esfera de competências dos tribunais; caso esses vício improceda, haverá que ver se o acto recorrido desrespeitou as regras a que, substancialmente, deveria obedecer; na hipótese negativa, iremos considerar a alegação de falta de fundamentação.

Os factos que os autos denunciam e que assumem relevo para a decisão das referidas questões são os seguintes:

1) Quando da nacionalização, em 1975, do BPA, a recorrente era titular de acções dessa instituição de crédito.

2) Pelo Despacho Normativo n.º 71/88, do Secretário de Estado do Tesouro, publicado na 1.ª série do *Diário da República,* de 18 de Agosto de 1988, foram fixados os valores definitivos, para efeitos de indemnização, das acções de várias sociedades que tinham por objecto a actividade bancária, entre as quais se encontrava o BPA, a cujas acções foi atribuído o valor unitário de 4143$.

3) Para a fixação do valor referido no n.º 2, o despacho ali mencionado utilizou a fórmula $v = d1\,c1 + d2\,c2$, com os valores para os coeficientes $d1$ e $d2$, de, respectivamente, 0,85 e 0,15.

4) A ora recorrente recorreu do despacho referido no n.º 2 para a comissão arbitral.

5) Na sequência do recurso referido no n.º 3, a comissão arbitral deliberou, a 11 de Outubro de 1989, fixar em 8312$90 o valor unitário das referidas acções (nos termos que se vêem do documento de fls. 35 a 53 e anexos, de fls. 54 a 106).

6) Pelo despacho n.º 1204/90-SET, do Secretário de Estado do Tesouro, de 10 de Julho de 1990, publicado na 2.ª série do *Diário da República,* de 31 de Julho desse mesmo ano, foi só parcialmente homologada a deliberação referida no n.º 5 e fixado o valor unitário das referidas acções em 4501$50.

Passemos, pois, à análise jurídica das questões colocadas, em vista da sua resolução.

E a primeira questão a considerar é, pelos efeitos ligados à sua eventual procedência, a de saber se houve a alegada usurpação de poderes, por o acto administrativo contenciosamente recorrido ter invadido a esfera de jurisdição dos tribunais.

Começamos por constatar que o referido acto foi praticado ao abrigo da lei à sua data vigente, nomeadamente do n.º 6 do artigo 16.º da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro, e do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 51/86, de 14 de Março.

Portanto, a procura sobre a existência de usurpação de poderes conduzir-nos-á à indagação da constitucionalidade dessas disposições legais; e a questão tem necessária atinência com a distinção entre as funções administrativa ou jurisdicional, ou da possibilidade constitucional de a lei ordinária cometer a solução duma questão a uma entidade administrativa ou a um tribunal.

Conhecida a complexidade da distinção entre aquelas duas naturezas de funções do Estado, certo é que não iremos aqui tratar das várias propostas de critérios distintivos e, muito menos, eleger um deles como o mais válido. Mas, porque nos compete decidir um litígio em que tal questão é chamada à colação, começaremos por dizer que temos como correctas duas asserções, aliás com alguma conexão entre si.

a) A primeira é a de que o legislador ordinário não é inteiramente livre na atribuição da competência para a resolução dum determinado tipo de questão a um tribunal ou à Administração; ou, por outras palavras, a lei ordinária não pode livremente conferir a uma determinada função ou a natureza jurisdicional, ou a natureza administrativa.

b) A segunda é que o simples recurso contencioso de anulação não realiza, de pleno, o direito de efectivo acesso aos tribunais.

Quanto ao primeiro aspecto, temos que partir da constatação de que, por maior que seja o melindre teórico da distinção, é um facto que o nosso direito positivo enuncia de modo diverso os conteúdos e as finalidades das funções dos tribunais e da Administração.

Assim, segundo os n.os 1 e 2 do artigo 205.º da Constituição, os tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo, incumbindo-lhes, nessa missão, assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados.

Por seu turno, reza o n.º 1 do artigo 266.º também da Constituição, que a administração pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

Embora em ambos os enunciados estejam envolvidos o interesse público e os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, verifica-se, pelo menos e desde logo, uma diferença de «centro» de actuação, o que quererá dizer que o objectivo primacial da função judicial e a defesa dos direitos e interesses, a repressão da ilegalidade e o dirimir de conflitos, ao passo que o cerne de actuação da Administração se encontra na realização do interesse público; ou, pelo menos, do interesse público multiforme e de plúrimos objectivos que correspondem à multiplicidade de funções administrativas, pois que não se pretenderá que a acção dos tribunais não obedece, também, a um certo interesse público. Esta afirmação estará subjacente às propostas, no sentido de que o critério fundamental de caracterização da função judicial reside no facto de ela realizar ou se propor realizar o específico interesse público da composição de litígios.

Aceitando o que há de correcto nesta ideia, diremos que essa função de composição de litígios pressupõe e exige uma postura «exterior» a estes, que não seja perturbada por qualquer acto autoritário tomado em nome de qualquer outro interesse, administrativo.

Enquanto que a referência a «interesse público» aparece, no enunciado constitucional sobre as funções dos tribunais, como um dos possíveis interesses «a regular» ou a considerar (como que um «objecto» da função), na norma sobre as funções da administração pública o interesse público (administrativo) é o próprio motor, o impulsionador e informador da actividade.

Não é tarefa fácil determinar os casos em que na composição dum litígio se pode interpor um acto autoritário e unilateral da Administração. Mas a tarefa interpretativa é certamente facilitada nos caso em que os direitos ou interesses a compor têm directa protecção constitucional. Nesses casos, até como decorrência da regra de que as restrições também têm que ter justificação constitucional (artigo 18.º, n.º 2), terá que ser buscada nesse diploma fundamental aquela possibilidade. E diremos que, nesse ponto de vista, paradigmático se nos afigura o direito à propriedade.

O n.º 1 do artigo 62.º da Constituição garante-o; o n.º 2 do mesmo preceito admite as restrições decorrentes da requisição e da expropriação por utilidade pública, salvaguardando a justa indemnização; na primeira versão constitucional admitia-se, com certos pressupostos, o seu total sacrifício, sem indemnização.

Isto é, só é actualmente admitida a intromissão «perturbadora», dum acto administrativo autoritário, quanto à requisição e expropriação em si mesmas. Só estas podem ser levadas a cabo por acto administrativo.

É necessáriamente por razão que só acto determinativo da expropriação ou da requisição é apreciado nos tribunais administrativos; já a fixação da indemnização, onde já não releva qualquer interesse público que não seja o da composição do litígio, é processada nos tribunais comuns.

E aqui passamos à segunda afirmação que começamos por fazer, a de que o simples recurso contencioso não garante, de pleno, o efectivo direito de acesso aos tribunais.

Como vimos, a intromissão dum acto unilateral autoritário da Administração na esfera dos direitos e interesses legalmente protegidos, própria dos sistemas ditos «administrativos» vigente nas democracias europeias continentais, representa uma limitação que exorbita do já referido interesse de composição de conflitos, feita em nome dum interesse público que à própria Administração compete promover. Daí que também a fiscalização judicial dessas «intromissões» autoritárias sofra limitações, em nome do próprio interesse público que as fundamentam; é o que se traduz pela regra de que o recurso contencioso de anulação é um recurso de mera legalidade, o que, sendo já uma garantia perante aquelas manifestações unilaterais autoritárias (e, na sua feição actual, resulte já duma contínua evolução no sentido do aprofundamento das exigências da legalidade), não realiza, de modo completo, a garantia de efectiva composição dos litígios pelos tribunais, que só existe de pleno quando o tribunal actua em termos de plena jurisdição.

Daí a conexão desta afirmação com a aquela outra de que o legislador ordinário não é inteiramente livre na atribuição de com-

petência para a resolução de conflitos, ou aos tribunais, ou à Administração.

Postas estas considerações de ordem geral, que nos pareceram necessárias para enquadrar a situação, atentemos no caso específico da legislação sobre as indemnizações por nacionalização.

A Lei n.º 80/77 veio a lume quando a Constituição admitia que a lei determinasse que as expropriações de latifúndios e de grandes proprietários e empresários ou accionistas não dessem lugar a qualquer indemnização (artigo 82.º, n.º 2).

Não foi, porém, ao abrigo desta disposição que foi elaborada e publicada aquela lei, não só porque logo no n.º 1 do seu artigo 1.º o indica claramente que não, como também porque se refere a nacionalizações e expropriações de todo o tipo de propriedades, empresas ou acções, que não eram — e não foram — em todos os casos, latifúndiários, e empresas ou acções com dimensão como a considerada naquele n.º 2 daquele artigo 82.º

Logo, tinha que ser respeitada a possibilidade de jurisdicionalização plena da determinação das indemnizações, pois nesse aspecto já não releva o interesse público que terá determinado as nacionalizações ou expropriações.

No entanto, a Lei n.º 80/77 optou por determinar que fosse um acto administrativo a fixar a indemnização (artigo 15.º, n.º 1); desse acto havia impugnação por duas possíveis vias, cuja escolha era deixada ao interessado: ou imediato recurso para o foro administrativo (artigo 16.º, n.º 8), ou para uma comissão arbitral; no sentido de que esta comissão seria, não um tribunal arbitral, mas um órgão da Administração, poderá argumentar-se com base no facto de a lei estabelecer a possibilidade de recurso para o foro administrarivo, «nos termos gerais de direito, de norma igual à que estabelecia para os despachos do ministro.

O Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro, alterou vários preceitos daquela lei, entre os quais os referentes à aludida comissão arbitral.

O artigo 15.º da referida lei, segundo aquela alteração, manteve a regra de que o valor da indemnização definitiva é fixado por acto administrativo. Mas as decisões das comissões já não são directamente recorríveis para os tribunais: só adquirem validade após homologação por acto administrativo ministerial.

Neste regime, ou o acto administrativo contemplado no artigo 15.º é um simples acto opinativo ou, se for um acto decisório, o preceito é inconstitucional, por estabelecer uma intromissão da Administração em funções de natureza jurisdicional.

Por outro lado, as comissões arbitrais já não são órgãos de recurso de actos administrativo, já que o n.º 1 do artigo 16.º possibilita que os interessados a elas recorram em primeiro grau de decisão; configuram-se, sim, como verdadeiros tribunais arbitrais.

Essa natureza é acentuada no Decreto-Lei n.º 51/86, de 14 de Março, cujo artigo 13.º lhes comete a «resolução» de quaisquer litígios relativos à titularidade do direito à indemnização e à sua fixação, liquidação e efectivação; cujo artigo 14.º diz que «julgarão» face ao direito vigente; e cujos artigos 15.º e segs. estabelecem o processo do respectivo funcionamento.

Como tribunais arbitrais, constitucionalmente reconhecidos (artigo 211.º, n.º 2, da Constituição, correspondente ao n.º 2 do artigo 212.º da versão constitucional de 1982, vigente à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 51/86), as referidas comissões dão satisfação à exigência constitucional de efectivo acesso aos tribunais em jurisdição plena.

Mas, nesse quadro institucional, é inadmissível a exigência de homologação ministerial, estabelecida também no artigo 24.º do referido Decreto-Lei n.º 51/86, para a validade dos julgamentos das comissões arbitrais. Na verdade, essa necessidade viola a independência dos tribunais e da sua única sujeição à lei, consagrada na versão constitucional de 1976 (artigo 208.º), mantida no artigo com o mesmo número da versão de 1982 e no artigo 206.º da actual versão.

São, assim, materialmente inconstitucionais o n.º 6 do artigo 16.º da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, e o artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 51/86, de 14 de Março.

Por virtude dessa inconstitucionalidade, essas disposições não são passíveis de aplicação pelo tribunal (artigo 207.º da Constituição) e, assim sendo, não tem qualquer base legal a homologação da decisão das comissões arbitrais; donde que despachos com esse conteúdo, como é o caso do acto neste processo recorrido, incorram em usurpação de poderes, por invadirem a esfera dos poderes judiciais.

A usurpação de poderes tem efeitos jurídicos identificados com os da nulidade.

Concluindo assim, fica prejudicado o conhecimento das restantes questões.

Pelo exposto, acordam em declarar a nulidade do despacho do Secretário de Estado do Tesouro, de 10 de Junho de 1990, com a referência n.º 1204/90-SET.

Sem custas.

Lisboa, 18 de Fevereiro de 1993. — *José Manuel de Moura Pires Machado* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira — José João Fernandes da Silva.* — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 18 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Supremo Tribunal Militar. Competência para o recurso contencioso das decisões dos chefes de Estado-Maior das Forças Armadas que apliquem medidas disciplinares.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Nos termos do n.º 3 do artigo 215.º, conjugado com a alínea c) do n.º 3 do artigo 27.º, ambos da Constituição da República, o Supremo Tribunal Militar tem competência para conhecer dos recursos de actos administrativos dos chefes de Estado-Maior que, em matéria disciplinar, imponham sanções a militares.

2 — Não são assim materialmente inconstitucionais as normas do artigo 120.º do Regulamento de Disciplina Militar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/77, de 9 de Abril e do artigo 59.º, n.º 4, da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro.

Recurso n.º 28 892, em que são recorrente Albino Manuel Teixeira e recorrido o Chefe do Estado-Maior da Armada. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Azevedo Moreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Albino Manuel Teixeira, sargento-ajudante MQ e Álvaro José Félix Martins, sargento-ajudante TEA, recorrem contenciosamente de um despacho proferido em 3 de Agosto de 1990, pelo Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA), que aplicou a cada um deles a pena disciplinar de três dias de detenção, alegando as razões que expõem na petição de recurso.

Suscitada questão de incompetência deste Supremo Tribunal para conhecer do recurso, tomaram, quanto a ela, os recorrentes a seguinte posição expressa em alegação final:

«1.ª Os artigos 59.º, n.º 4, da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA) e 120.º a 127.º do Regulamento de Disciplina Militar (RDM) são inconstitucionais, por ofensa dos artigos 13.º, 17.º, 18.º, 268.º, n.º 4, e 270.º da Constituição da República Portuguesa (CRP);

2.ª Tal inconstitucionalidade tornou-se manifesta sobretudo após a revisão constitucional de 1982, que alterou o texto e a epígrafe do então artigo 218.º, hoje artigo 215.º da CRP;

3.ª O texto e epígrafe do artigo 215.º da CRP, dados pela Lei n.º 1/82, de 30 de Setembro, puseram termo à controvérsia gerada pelo então artigo 218.º, entendendo-se, desde aí, que a CRP impede que, por via legislativa, se opere a extensão da competência dos tribunais militares;

4.ª A partir da revisão constitucional de 1982, e em conformidade com ela, deve resultar pacífica a tese de que o artigo 251.º, n.º 3, da CRP não permite englobar, na competência dos tribunais militares, matéria do contencioso administrativo, incluindo o disciplinar;

5.ª Por esse motivo, são inconstitucionais os artigos 59.º, n.º 4, da LDNFA e 120.º a 127.º do RDM;

6.ª Os artigos 108.º a 116.º do Decreto-Lei n.º 34-A/90 não revogaram o artigo 59.º, n.º 4, da LDNFA, nem os artigos 120.º a 127.º do RDM;

7.ª A possibilidade de atribuição aos tribunais militares, por via legislativa, de aplicação de penas discplinares, não pode confundir-se com a atribuição, ao STM, de competência para o recurso contencioso de actos administrativos de chefes de Estado-Maior dos Ramos;

8.ª A norma do artigo 215.º, n.º 3, da CRP, decorre de um princípio de economia processual, mas também, e sobretudo, na lógica da Constituição, da preocupação da defesa dos direitos dos cidadão militares, a aproximação do regime excepcional de aplicação, por via administrativa, de pena privativa de liberdade, ao regime geral, prevista no artigo 27.º, n.º 3, alínea *c*), da CRP;

9.ª Nada, no artigo 270.º da CRP, prevê a restrição de direitos dos cidadãos militares no que respeita ao recurso contencioso;

10.ª Tão pouco tal é previsto no artigo 31.º da LPTA, que enumera as restrições aos direitos de cidadãos militares;

11.ª O direito ao recurso contencioso é análogo aos direitos, liberdades e garantias, pelo que não pode ser restringido sem observância às normas dos artigos 13.º e 18.º da CRP;

12.ª A competência jurisdicional para a aplicação de penas disciplinares não pode ser vista como englobando a competência para o recurso contencioso, sob pena de se considerar aquela como um *minus* em relação a esta;

13.ª Isto, mesmo, e sobretudo, estando em causa medidas privativas da liberdade, como é o caso de algumas penas previstas em processo disciplinar militar;

14.ª De qualquer modo, até ao momento não foi publicada nenhuma lei que atribua aos tribunais militares competência para a aplicação de medidas disciplinares, como inequivocamente é exigido pelo artigo 215.º, n.º 3, da CRP;

15.ª A atribuição de competência aos tribunais militares em matéria de contencioso disciplinar significaria a uma clara restrição ao direito ao recurso contencioso, tendo em vista o actual direito público, comparativamente ao Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho;

16.ª O artigo 127.º do RDM é flagrantemente inconstitucional, na medida em que impede o tribunal de, em 1.ª instância, conhecer de facto;

17.ª A interpretação do artigo 215.º, n.º 3, da CRP, no sentido de permitir a atribuição da competência, aos tribunais militares, no contencioso disciplinar, representaria a restauração de um foro pessoal proibido pela CRP;

18.ª É absurdo e inconstitucional que os actos punitivos em matéria disciplinar militar sejam recorríveis para duas ordens diferentes de tribunais — os TACs e o Supremo Tribunal Militar (STM);

19.ª Tal incongruência torna-se ainda mais flagrante se se atentar que as penas disciplinares mais graves só podem ser aplicadas pelos chefes de Estado-Maior, sendo o recurso dos seus actos fortemente restritivo em relação à tramitação do processo nos TACs;

20.ª Esta disparidade de tratamento do direito no recurso contencioso, fortemente discriminatória no seio da própria instituição militar, ofende directa e obviamente o princípio da igualdade, pelo que, também por este motivo, são inconstitucionais os preceitos aludidos.»

Por seu turno, quanto a esta questão prévia, alegou a autoridade recorrida, essencialmente, o seguinte:

«2 — [. . .] Por força do disposto no artigo 120.º do RDM, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/77, de 9 de Abril e na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 226/7, de 21 de Julho, das decisões disciplinares e executórias dos chefes dos estados-maiores, proferidas em matéria disciplinar, cabe recurso contencioso para o STM, com fundamento em ilegalidade.

3 — Esta definição da competência encontra ainda acolhimento na LDNFA, Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, no artigo 59.º, n.º 4.

4 — Finalmente, tal atribuição de competência encontra resposta constitucional no n.º 3 do artigo 215.º da Constituição, nos termos do qual a lei pode atribuir aos tribunais militares competência para a aplicação de medidas disciplinares.

5 — Apesar do enunciado da lei, susceptível de interpretações divergentes, entende-se como correcto o entendimento de que traduz a autorização de atribuição de competência aos tribunais militares em matéria disciplinar. E por aplicação de vários critérios na análise desta questão.

6 — Começando pelo critério da possibilidade, constata-se que a norma do n.º 3 do artigo 215.º foi introduzida na Constituição com

a revisão de 1982, onde ficou a ser o n.º 3 do artigo 218.º e transitou intacta para a versão actual, resultante da revisão de 1989.

7 — Os deputados da Assembleia da República que operaram a revisão constitucional, consideraram que não devia sofrer qualquer alteração, mantendo os tribunais militares o mesmo estatuto e competência.

8 — Não sendo crível, nem plausível, que aqueles deputados formulem as suas opções sem um estudo prévio e aprofundado das matérias, que abrangerá certamente os normativos ordinários respectivos, tem de considerar-se que terão estudado e apreciado, no que concerne ao presente processo, as disposições relevantes do RDM e da LDNFA, emanada da própria Assembleia da República.

[. . .] 11 — Por outro lado, a interpretação directa da norma do n.º 3 do artigo 215.º aponta igualmente para a tese que se perfilha.

[. . .] 15 — Se a norma constitucional autoriza a lei ordinária a atribuir competência aos tribunais militares para aplicação de medida administrativa, é porque autoriza que a última palavra nesse domínio possa pertencer àquela jurisdição.

16 — Na verdade e para além da sua expressão literal, a norma do n.º 3 do artigo 215.º da CRP pretendeu deixar a área disciplinar no âmbito dos tribunais militares, sendo este o resultado visado. De outro modo não faria sentido esta permissão de atribuição de competência, quando os tribunais militares não aplicam directamente medidas disciplinares, nem existe lei específica contendo tal atribuição.

17 — Por outro lado, não faria igualmente sentido que os tribunais militares obtivessem competência para aplicar uma medida disciplinar e imediatamente a perdessem quando se tratasse de apreciar a aplicação da mesma medida.

Só uma interpretação plena assegura a caracterização da tutela atribuída, ou esta torna-se inútil. O que na lei aparece objectivamente querido é a permissão de atribuição de competência em matéria disciplinar aos tribunais militares.

18 — Finalmente a norma tem de ser entendida no sentido que melhor corresponde à concessão do resultado que quer obter, pois que a lei se comporta para com o seu fundamento jurídico, a *ratio juris,* como o meio para com o fim: quem quer o fim, quer também os meios.

19 — Aceitando que, sob pena de inutilidade, o legislador quis a área disciplinar militar no âmbito de tribunais militares, tem de entender-se que permita que aos tribunais militares seja atribuída competência para conhecer dos recursos daquela área.

20 — Aliás, o próprio n.º 3 do artigo 9.º do Código Civil reforça esta conclusão ao determinar que, na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e entendeu que os tribunais militares podem ter competência para aplicar uma medida disciplinar, mas já não podem ter competência para apreciar em aplicação, não parece uma solução acertada, em termo de carência e unidade de tutela jurídica.

21 — Entende-mos assim, que as normas contidas no artigo 120.º do RDM e n.º 4 do artigo 59.º da LDNFA, têm cobertura no n.º 3 do artigo 215.º da Constituição, o que acarreta a incompetência desse venerando Tribunal, em razão da matéria, para conhecer do presente recurso.

22 — Resta recordar que é essa a doutrina que vem sendo referida por esse venerando Tribunal, de que é exemplo o douto Acórdão de 6 de Março de 1986, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 300, pp. 1489 e segs., segundo a qual, das decisões dos CEM's que aplicaram penas disciplinares, cabe recurso contencioso para o STM.»

Por seu lado, o Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) emitiu parecer no sentido da procedência da questão prévia suscitada na esteira da jurisprudência deste Supremo Tribunal.

Colhidos os vistos legais, há que decidir da suscitada excepção da incompetência deste Supremo Tribunal em razão da matéria.

O despacho impugnado, datado de 3 de Agosto de 1990, da autoria do CEMA, proferido na sequência de processo disciplinar, é do seguinte teor:

«Concordo com o relatório e conclusões do oficial instrutor, considerando assim que os quatro arguidos, sargentos Jesus, Teixeira, Martins e Sousa, infringiram, com a sua conduta, o disposto nos n.os 6 e 8 do artigo 31.º da LDNFA, por terem participado, na qualidade de membros dos corpos sociais da Associação Nacional de Sargentos (ANS), em actividades de natureza sindical realizadas pela Associação e terem promovido e apresentado uma petição colectiva ao CEMA, sobre assuntos respeitantes às Forças Armadas, o que traduz a violação do dever definido no n.º 1 do artigo 4.º da RDM.

Considero ainda que os três primeiro arguidos infringiram igualmente o dever definido no n.º 12 do mesmo artigo 4.º do RDM, ao participarem, na qualidade de membros dos corpos socais da ANS, sem para tal estarem autorizados, na reunião que deu origem à moção constante dos autos.

Ponderadas todas as circunstâncias pertinentes, puno os arguidos com a pena disciplinar de três dias de detenção para os sargentos Jesus, Teixeira e Martins e dois dias de detenção para o sargento Sousa.»

Decidindo.

A questão que vem colocada, acerca do foro competente para conhecer desta matéria, foi já objecto de largo tratamento por parte da jurisprudência do STA, tendo-se pronunciado, numa linha largamente maioritária e sancionada pelo pleno da Secção, no sentido da incompetência do Tribunal (cf., entre outros, os Acórdãos do tribunal pleno de 26 de Novembro e de 11 de Dezembro de 1991 e da Secção de 12 de Março, de 17 de Outubro e de 21 de Novembro de 1991, proferidos, respectivamente, nos recursos n.os 25 125, 23 057, 28 723, 28 732 e 28 900).

É, pois, à argumentação deduzida nesta corrente jurisprudencial, cuja força de convicção se nos antolha como inegável, que se reconduzem as considerações seguintes.

A pena disciplinar aplicada ao recorrente de «três dias de detenção» inclui-se nas penas previstas na alínea *c*) do n.º 3 do artigo 27.º da CRP (2.ª revisão de 1982 e mantido na revisão de 1989), ou seja, nas «penas de prisão impostas a militares com garantia de recurso para o tribunal competente», conforme o texto daquela alínea.

Por outro lado, a Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro, deu uma nova redacção ao artigo 218.º da CRP, reproduzido sem qualquer alteração no artigo 215.º do actual texto (após a revisão de 1989), e diz o seguinte:

«1 — Compete aos tribunais militares o julgamento de crimes essencialmente militares.

2 — A lei, por motivo relevante, poderá incluir na jurisdição dos tribunais militares crimes dolosos equiparados aos previstos no n.º 1.

3 — A lei pode atribuir aos tribunais militares competência para a aplicação de medidas disciplinares.»

Relativamente a este preceito, como se acaba de dizer mantido integralmente na revisão de 1989, já o Acórdão do tribunal pleno de 15 de Abril de 1985 (in *Acórdãos Doutrinais,* n.os 284-285, p. 982) escreveu:

«Houve, pois, o propósito de confirmar a competência dos tribunais militares à matéria criminal com o único desvio relativo a matéria disciplinar, expresso no n.º 3 do artigo em causa [. . .]. Ao votarem este artigo [. . .] os deputados agiram na qualidade de constituintes [. . .] exprimindo uma vontade e um entendimento do sentido e alcance desse preceito constitucional.

E fizeram-no, como ficou dito, em termos de não deverem subsistir dúvidas sérias de que aos tribunais militares, sem exclusão do STM, foi atribuída competência, no que respeita ao contencioso administrativo, somente em matéria disciplinar.»

E não se vêm razões que aconselhem uma alteração deste entendimento seguido também pelo Acórdão da Secção de 6 de Março de 1986 (in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 300, p. 1484).

Opinião também defendida por Isaltino Morais, J. F. Almeida e Leite Pinto, in *Constituição da República Portuguesa,* 1983, p. 426, onde escrevem em comentário ao artigo 218.º:

«O n.º 3 constitui um aditamento da Lei Constitucional n.º 1/82, que articulado com o artigo 27.º, n.º 3, alínea *c*), visou possibilitar o recurso da chamada prisão disciplinar imposta a militares, constitucionalizando a aplicação dessas penas disciplinares de prisão, aplicadas, não por tribunais, mas pelas autoridades militares, em conformidade com os artigos 27.º e segs. do RDM, considerados inconstitucionais à luz do texto originário da Constituição.»

Aliás, não se compreenderia que o texto constitucional previsse a possibilidade de o legislador ordinário cometer aos tribunais militares competência para a aplicação de penas disciplinares mas se lhes retirasse competência para o conhecimento contencioso de actos administrativos usando essa matéria.

Entendimento este que se harmoniza com o princípio constitucional que nos diz que os tribunais militares são verdadeiros tribunais de natureza especial [artigos 211.º, n.º 1, alínea *d*), e 215.º da CRP] com poderes limitados ao domínio criminal e disciplinar, vocacionados para uma determinada área jurisdicional, por imposição da especificidade do estatuto disciplinar e jurídico-criminal dos militares ditada pela natureza, necessidades próprias e fins das Forças Armadas e pelos deveres que daí decorrem para os seus membros (neste sentido, Marcelo Caetano, *Manual,* II, 9.ª ed., p. 804).

Foi, aliás, nesta linha que se inseriu o artigo 59.º, n.º 4, da LDNFA (Lei n.º 29(82, de 11 de Dezembro) na parte em que ressalva a competência do STM, nos termos da lei, para conhecer em recurso contencioso dos actos definitivos e executórios praticados pelos chefes de Estado-Maior, em matéria disciplinar, como excepção ao regime regra da competência do STA.

Concluiu-se assim que dos textos constitucionais resulta por forma explícita a competência do STM quanto ao contencioso administrativo disciplinar em matéria militar, conhecendo dos recursos dos actos administrativos dos chefes de Estado-Maior das Forças Armadas que, em matéria de disciplina militar, imponham sanções a militares integrados nas Forças Armadas, nomeadamente quando se traduzam em medidas privativas de liberdade [artigo 23.º, n.º 3, alínea *c*), conjugado com o n.º 3 do artigo 215.º da CRP].

Na conclusão 1.ª da sua alegação, invoca o recorrente a inconstitucionalidade dos artigos 59.º, n.º 4, da LDNFA e 120º a 127.º do RDM.

Todavia, como no caso presente, o tribunal apenas foi chamado a decidir da questão da competência do STM para conhecer das medias disciplinares que envolvem privação de liberdade, aplicadas a militares pelo CEMA, a tanto se há-de restringir a pronúncia sobre a constitucionalidade dos preceitos atinentes a tal matéria.

E, nesta perspectiva, apenas adquirem relevância os artigos 120.º do RDM e 59.º, n.º 4, da LDNFA na parte em que atribui competência ao STM para, nos termos da lei, conhecer dos recursos contenciosos dos actos definitivos e executórios do chefe de Estado-Maior em causa emitidos sobre matéria disciplinar. Pois os restantes preceitos, dizendo respeito à tramitação e regime do recurso contencioso, em nada tocam a questão que nos ocupa.

Ora, as normas apontadas, como flui do exposto, não violam o estatuído nos artigos 17.º, 18.º, 268.º, n.º 4, e 270.º da CRP.

Com efeito, o direito de recurso contencioso apresenta-se como um dos direitos fundamentais de natureza análoga aos referidos no artigo 17.º da Constituição pelo que beneficia de regime desses direitos e liberdades, nomeadamente da que consta do artigo 18.º citado (cf. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 93/84, de 30 de Julho de 1984, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 355, p. 148).

Todavia, «como o Tribunal Constitucional tem decidido (Acórdãos n.os 86/84, de 24 de Julho, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 354, p. 235 e 39/88, de 9 de Fevereiro, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 374, p. 153), a garantia do recurso contencioso mais não é do que um desenvolvimento do disposto no actual n.º 1 do artigo 20.º da CRP, tendo por conteúdo a possibilidade de acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos, garantindo-se aos interessados a possibilidade de acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos, garantindo-se aos interessados a possibilidade de impugnação dos actos administrativos viciados.

E essa possibilidade foi consagrada nos citados preceitos para os casos aí previstos e em que se integra a situação ora em apreço, razão por que neles se não estabeleceu qualquer restrição ao exercício do direito de recorrrer.

E também não violam o princípio da igualdade, pois este não contém uma exigência de igualdade absoluta em todas as situações, não impedindo a diferenciação de tratamento igual, em matéria de aplicação e recurso de medidas disciplinares, quando ocorram situações objectivas claramente distintas.

No caso, o regime estabelecido nesses preceitos é aplicável a militares, submetidos à disciplina militar e a condições especiais de serviço, que justificam um estatuto diverso do que vigora para os funcionários civis e agentes da administração pública, central, regional e local.

Trata-se de um regime não arbitrário e que assegura tratamento igual a todos os militares» (Acórdão de 12 de Março de 1991, atrás citado).

Assim, por tudo quanto antecede, acorda-se em julgar procedente a excepção de incompetência em razão de matéria suscitada nos autos.

Custas pelos recorrentes que se fixa, para cada um, em 10 000$ (taxa de justiça) e 5000$ (procuradoria).

Lisboa, 18 de Fevereiro de 1993. — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa.*

Acórdão de 18 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Concurso para colocação de professores do ensino básico e secundário.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A colocação de certa professora colocada em determinada escola, noutra, na situação de deslocada, *é perfeitamente legal — cf. Decretos-Leis n.os 373/77 de 5 de Setembro e 41/84, de 3 Fevereiro — e não representa qualquer subversão ou frustração dos princípios e regras orientadores dos concursos públicos.*

2 — Encontrando-se o recorrente e a recorrida Maria Filomena nas mesmas posições relativamente aos factores a considerar na graduação nas listas de colocação, excepto quanto à graduação na docência, a recorrida prefere e precede o recorrente por ser mais antiga na docência.

3 — O bacharelato em Economia, relativamente aos professores que já exerciam o ensino antes do ano lectivo de 1984-85, confere habilitação própria e, como tal, confere o 2.º escalão de prioridades para o concurso de colocação.

4 — Tendo o recorrente «abandonado» os vícios formais que imputa ao acto na petição do recurso e não alegou novos — se estivesse em tempo de o fazer — improcede tal vício.

Recurso n.º 29 021, em que são recorrente Jesuíno Rodrigues Jacinto e recorridos o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação e outros. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Payan Martins.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Jesuíno Rodrigues Jacinto, casado, professor efectivo de nomeação provisória, 7.º grupo, residente na Rua de Vitorino Fróis, 40, 4.º, esquerdo, em Caldas da Rainha, veio impugnar o despacho de 2 de Outubro de 1990 do Sr. Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação, que indeferiu o recurso hierárquico que interpôs das listas definitivas de produção para colocação dos opositores ao concurso de professores dos ensino preparatório e/ou secundário relativo ao ano escolar de 1990-1991, aberto pelo aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 49, de 28 de Fevereiro de 1990,

arguindo-o de estar inquinado dos vícios de forma e violação de lei, pelo que pede seja anulado com as consequências legais daí decorrentes.

2 — A entidade recorrida, nos termos de sua resposta de fls. 28 e 29 dos autos, que se dá por integralmente reproduzida, afirmando a estrita legalidade do despacho impugnado, manifesta-se pelo improvimento do presente recurso.

3 — Tendo sido citados os 28 recorridos particulares identificados pelo recorrente (fls. 21 e 22 dos autos), apenas contestaram o recurso as recorridas Maria Filomena Monteiro Soares Calado Maia (fls. 67 a 70 dos autos) e Maria Manuela Mendes Marques Crespo dos Reis (fls. 82 a 85 dos autos), que, nos termos de suas contestações, que se dão por reproduzidas, afirmando a legalidade do acto impugnado, se pronunciam no sentido do improvimento do recurso.

4 — Na sua alegação o recorrente reitera as posições assumidas na petição do recurso, formulando as seguintes conclusões:

«*a*) São manifestas as contradições, obscuridade e insuficiência, reveladas nos argumentos apresentados pelo recorrido.

b) Tais contradições, obscuridade e insuficiência equivalem à falta de fundamentação (artigo 1.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho).

c) O acto recorrido encontra-se ferido de ilegalidade por violação de lei.

d) No assim se conclui como na petição inicial.»

Complementando a sua alegação, face à junção de novos elementos probatórios, o recorrente (fls. 111 e 112) formulou as seguintes conclusões:

«*a*) Ambas as recorridas violaram sucessivamente as regras de preenchimento dos boletins dos concursos, rasurando-os ou introduzindo dados incorrectos, o que, por si só, determina que o candidato seja excluído do concurso, fazendo acreditar na alteração extemporânea dos elementos que informaram o boletim;

b) Não se percebe o motivo porque foi observado o tempo de serviço da recorrida Maria Manuela, que indica nos respectivos boletins, sendo certo que, como consta dos docs. de fls. 6, 8 e 10, o certo é que, no ano lectivo de 1986-1987 e 1987-1988, a mesma foi excluída do referido concurso, havendo, pois, necessariamente, interrupção na contagem do tempo de serviço durante anos.

c) Os novos dados carreados para o processo vêm confirmar a razoabilidade do recurso apresentado e reforçar os seus fundamentos.

d) Que tudo mais se conclui como nas primeiras alegações.»

5 — Contra-alegando, as recorridas particulares Maria Filomena (fls. 97 a 101) e Maria Manuela (fl. 104), mantendo as posições assumidas nas suas contestações, defendem o improvimento do presente recurso.

6 — O Ex.mo Magistrado do Ministério Público exarou o seguinte douto *parecer*:

«A meu ver o recurso não merece provimento.

De facto os dados biográficos e profissionais relativamente ao recorrente foram correctamente recolhidos e apreciados.

Relativamente à recorrida Maria Filomena o preenchimento com rasuras dos boletins não releva e de qualquer modo a respectiva colocação e graduação nos concursos anteriores não foi impugnada, nomeadamente pelo recorrente, que também foi opositor a esses concursos, pelo que se firmou, nessa matéria, caso resolvido.

De qualquer modo aquela recorrida tendo as mesmas condições de profissionalização que o recorrente era de facto muito mais antiga, como diz a autoridade recorrida, pelo que parece correcta a sua graduação relativa.

A sua deslocação no ano lectivo 1989-1990 para a Escola Secundária de Rafael Bordalo Pinheiro (ESRBP) foi feita no âmbito da normal mobilidade dos funcionários e não envolve qualquer colocação naquela escola, o que só aconteceu no ano seguinte.

Quanto à recorrente Maria Manuela parece exacto que foi excluída nos concursos relativos a 1986-1987 e 1987-1988, o que afectaria a graduação no concurso de 1988-1989 em que parece que só poderia ter concorrido na 10.ª prioridade e não na 6.ª como fez.

Porém, o recorrente não atacou a respectiva graduação relativa naquele concurso a que também foi opositor, pelo que haverá caso decidido, ficando sanadas eventuais ilegalidades daquele concurso.

Quanto ao concurso de 1990-1991 que aqui está em causa, não parecem abalados os fundamentos do despacho recorrido constantes da informação n.º 42 318 [fl. 5 do processo instrutor (PI)], pelo que, considerando sanadas algumas ilegalidades do percurso, o recurso não merecerá provimento.»

7 — Colhidos os vistos dos juízes adjuntos, cumpre conhecer e decidir.

7.1 — Conhecendo.

Dos autos e do processo instrutor apenso (PI) resultam provadas os seguintes factos:

I) Em 9 de Março de 1990, o ora recorrente, a exercer funções na Escola Secundária do Bombarral como «professor do quadro em nomeação provisória, que obteve colocação na primeira parte do concurso» — prioridade 3.ª — , requereu que no ano lectivo de 1990-1991 fosse colocado, por ordem descendente de preferência, nas escolas com os n.os de código n.os 626 e 860. O recorrente foi opositor à primeira parte do concurso, 3.ª prioridade, 13.ª posição [doc. de fls. 27 e 28 do PI, c/ 33 folhas (capa verde) e fotocópia parcelar e fl. 9 dos autos, que se dão por integralmente reproduzidos];

II) No concurso a que se alude no precedente item, aberto por aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 49, de 28 de Fevereiro de 1990, foi atribuído ao ora recorrente o n.º de inscrição 18 876 (doc. de fl. 10 dos autos, que se dá por inteiramente reproduzido);

III) No «modelo» próprio, o ora recorrente, em 24 de Maio de 1990, reclamou «por ter sido incorrectamente graduado no presente concurso, dado que foi preterido em relação nomeadamente à candidata Maria Manuela M. Marques C. Reis colocada na segunda parte do concurso referente ao ano lectivo 1989-1990, sem ter concorrido à primeira parte, o que contraria o disposto nos artigos 6.º e 33.º do Decreto-Lei n.º 18/88, de 21 de Janeiro, entre outros» (docs. de fl. 26 do PI, c/ 33 folhas e de fl. 11 dos autos, que se dão por integralmente reproduzidos);

IV) A reclamação referida no precedente item tinha por objecto a «Lista provisória de candidatos admitidos à primeira parte do concurso para o ano escolar de 1990-1991», publicada em *Diário da República,* e onde, relativamente ao escalão 2, do respectivo grupo, figuravam graduados: em *163*, a recorrida particular Maria Filomena M. S. M. C. Maia, em *167*, Maria Manuela M. Marques C. Reis, também recorrida particular e em 190, o ora recorrente, que tinham,

respectivamente, os n.os de inscrição 18 445, 18 413 e 18 876 e o tempo de serviço de 16 anos e 308 dias, 9 anos e 307 dias e 6 anos e 312 dias (docs. de fls. 177 e 178 dos autos, que se dão por inteiramente reproduzidos);

V) Sobre a reclamação, que se refere no precedente item, foi remetido, para a sua residência, ofício do seguinte teor:

«Prof. Jesuíno Rodrigues Jacinto, Rua de Vitorino Fróis, 40, 4.º esquerdo, 2500 Caldas da Rainha.

Nossa referência — 6.2.90 B 18 876 2/7/90.

Por despacho de S. Ex.ª o Secretário Adjunto do Ministro, de 29 de Junho de 1990, e nos termos do n.º 3 do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 18/88, são incluídos na segunda prioridade a que se refere o n.º 1 do artigo 6.º deste diploma legal, os professores profissionalizados são pertencentes aos quadros que, no concurso imediatamente anterior, obtiveram colocação na segunda parte do concurso e, por via dessa colocação, ficam nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 6.º e do n.º 3 do artigo 33.º, já acima citados, na segunda prioridade, como de vinculados se tratassem.

Com os melhores cumprimentos.

Por delegação de competência do director-geral.

A Subdirectora-Geral. — *Maria da Conceição Castro Ramos.*»

VI) Devidamente aprovada por despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação, publicado na 2.ª série do *Diário da República,* n.º 158, de 11 de Julho de 1990, foi ali publicada a lista definitiva de graduação dos professores opositores ao concurso referente ao ano lectivo de 1990-1991 (primeira parte), onde figuravam as ora recorridas particulares Maria Filomena e Maria Manuela, antes do ora recorrente (n.º 190), sob os n.os 163 e 167, respectivamente, (docs. de fls. 119 e 120 dos autos, que se dão por inteiramente reproduzidos);

VII) Daquele despacho de graduação definitiva — o mencionado no precedente item — interpôs o ora recorrente recurso hierárquico para o Ministro da Educação, entrado no respectivo gabinete em 10 de Agosto de 1990 e daqui enviado para o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Ministro, onde deu entrada no dia 16 daquele mês e ano, no qual se insurgia contra a graduação em apreço e defendia dever ser colocado à frente das ora recorridas particulares Maria Filomena e Maria Manuela (docs. de fls. 7 a 10 v.º do PI, c/ 33 folhas, que se dão por inteiramente reproduzidos);

VIII) Na Direcção-Geral da Administração Escolar (DGAE) foi, em 14 de Setembro de 1990, produzida informação do seguinte teor:

«O professor em epígrafe dirige um recurso hierárquico a S. Ex.ª o Ministro da Educação e nele se insurge contra a lista definitiva de graduação. Alega o reclamante o seguinte:

a) A professora Maria Filomena M. S. M. C. Maia no concurso para o ano lectivo de 1989-1990, obteve o n.º de graduação 4110 e o reclamante o n.º 1150.

b) A professora nesse concurso obteve colocação na primeira parte do mesmo na Escola C+S de Terras de Bouro, tendo no entanto leccionado na ESRBP, escola essa a que o reclamante concorreu.

c) No ano lectivo de 1990-1991 a professora obteve a graduação de 163 e foi colocada na ESRBP e ainda a professora Maria Manuela M. Marques dos Reis, que é portadora do bacharelato em Economia, deveria posicionar-se no 3.º escalão de habilitações e não no 2.º,

como o fez, e concorreu indevidamente na 3.ª prioridade, posição 13, porque foi colocada na segunda parte do concurso.

Depois de devidamente analisada toda a situação se informa:

a) A professora Maria Filomena M. S. M. Maia, no ano lectivo de 1989-1990, concorreu como nova candidata na 10.ª prioridade, posição 26, e obteve colocação na Escola C+S de Terras de Bouro;

b) Foi deslocada para a ESRBP, por despacho de S. Ex.ª o Secretário e Estado Adjunto do Ministro, de 21 de Agosto de 1989.

c) Para o ano lectivo de 1990-1991 a professora concorreu na 3.ª prioridade e obteve o n.º de graduação 163, enquanto o reclamante obteve o n.º 190, pelo que a docente tem preferência pela colocação, estando correcta toda a situação:

1 — A professora Maria Manuela M. Marques C. Reis encontra-se a leccionar desde o ano lectivo de 1981-1982, sem interrupção, estando assim abrangida pelo Despacho Normativo n.º 3/82, pelo que se não posicionou indevidamente, estando correcto o 2.º escalão.

2 — A docente concorreu na 3.ª prioridade, posição 15, e obteve o n.º de graduação 167, pelo que está correcta a situação, ou seja, é uma (professora do quadro de nomeação provisória), que obteve no ano de 1989-1990, colocação na segunda parte do concurso.

Face ao exposto, verifica-se que a situação das docentes está totalmente correcta, pelo que parece de se negar provimento ao recurso.»

Marginalmente a esta informação, recaíram dois *pareceres* de concordância (docs. de fls. 5 e 6 do PI, c/ 33 folhas apenso);

VIII) Sobre aquela informação e pareceres recaiu, com data de 2 de Outubro de 1990, despacho, ora sob recurso, do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação, do seguinte teor:

«1. Concordo.

2. Nego provimento ao recurso, pelos fundamentos constantes da presente informação» (fl. 5 do PI, c/ 33 folhas);

IX) O despacho referido no precedente item foi comunicado por ofício, de 12 de Outubro de 1990, da subdirectora-geral da DGAE do seguinte teor: «Em cumprimento do despacho de 2 de Outubro de 1990, de S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto do Ministro, informa-se V. Ex.ª que foi negado provimento ao recurso.

Mais se informa que o devido despacho é devido a se verificar que as situações dos docentes contra quem se insurge estão correctas, esclarecendo-se o seguinte:

1.º A docente Maria Filomena M. S. M. Maia que foi opositora em 1989-1990 como nova candidata e tendo no mesmo obtido colocação, no ano seguinte concorre na 3.ª prioridade e tem melhor graduação do que o reclamante; quanto ao facto de no ano lectivo de 1989-1990 a professora ter leccionado na ESRBP, o mesmo foi autorizado por despachos do Ex.mo Sr. Secretário de Estado Adjunto do Ministro.

2.º Quanto à docente Maria Manuela M. Marques C. Reis, também nada há a alterar, dado que a mesma se encontra em exercício de função desde o ano lectivo de 1981-1982 — pelo que è abrangido pelo Despacho Normativo n.º 3/82, e o escalão da sua habilitação é o 2.º

Com os melhores cumprimentos» (docs. de fl. 4 do PI, c/ 33 folhas e de fl. 6 dos autos);

IX — *A*) Dá-se por reproduzido o registo biográfico de Maria Filomena M. S. M. C. da Maia, do qual se alcança, além do mais,

que a mesma exerceu a docência nos anos lectivos de 1972-1973 a 1976-1977 no ensino oficial, nos anos 1977-1978 até 1988-1989, no ensino particular; em 1989-1990 na Escola C+S de Terras de Bouro, donde foi deslocada para a ESRBP e no ano de 1990-1991 nesta última escola (docs. de fls. 73 e 74 dos autos);

X) Dão-se por reproduzidos os documentos respeitantes à recorrida Maria Filomena, relativos aos concursos — primeira parte — dos anos lectivos de 1988-1989 e 1989-1990 (docs. de fls. 75 e 76 dos autos);

XI) Em declaração de 3 de Agosto de 1989, o conselho directivo da ESRBP declarou que ia requisitar professores para três horários completos do 3.º grupo (docs. de fl. 77 dos autos, que se dá por inteiramente reproduzido);

XII) Por despacho de 21 de Agosto de 1989, o Secretário de Estado Adjunto do Ministro autorizou a deslocação da ora recorrida Maria Filomena do quadro da Escola C+S de Terras de Bouro, para a ESRBP.

XIII) Dá-se por reproduzida a «proposta de transferência para o lugar do quadro da ESRBP» referente à ora recorrida Maria Filomena (doc. de fl. 79 dos autos);

XIV) O recorrente e a ora recorrida particular Maria Manuela foram chamados à profissionalização no ano lectivo de 1990-1991 (doc. de fl. 92 dos autos, que se dá por reproduzido);

XV) No ano escolar, digo, lectivo de 1988-1989, houve três vagas do 7.º grupo na ESRBP (doc. de fl. 93, que se dá por reproduzido);

XVI) No ano de 1988-1989 ficou colocada na ESRBP a professora Maria Adalgida, que foi exonerada a seu pedido em 9 de Agosto de 1988 (doc. de fl. 94, que se dá por reproduzido);

XVII) No aviso de concurso para 1989-1990 não vem publicitada qualquer vaga, 7.º grupo, a abater (doc. de fl. 95, que se dá por reproduzido);

XVIII) Para o concurso de 1990-1991, foram dadas existentes duas vagas, 7.º grupo, na ESRBP (doc. de fl. 96 dos autos, que se dá por totalmente reproduzido);

XIX) Dá-se por reproduzido o documento referente à graduação da recorrida Maria Filomena no ano lectivo de 1990-1991 (doc. de fl. 102 dos autos);

XX) A recorrida Maria Filomena só foi colocada, juntamente com seu colega António Pedro Pereira da Costa, no ano lectivo de 1990-1991, na ESRBP (doc. de fl. 103 dos autos, que se dá por reproduzido);

XXI) Dá-se por integralmente reproduzido o aviso de abertura do concurso de professores do ensino preparatório e secundário para o ano escolar de 1990-1991, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 49, de 28 de Fevereiro de 1990 (doc. de fls. 108-109 dos autos);

XXII) Dão-se por reproduzidas as listas de graduação de candidatos à primeira parte do concurso de 1989-1990; à segunda parte do mesmo concurso; lista de colocação de professores na primeira parte do concurso 1989-1990; lista definitiva de graduação de candidatos ao mesmo concurso; lista provisória de graduação dos candidatos ao concurso de 1988-1989 e lista de colocação dos professores dos ensinos preparatório e secundário (primeira parte) de 1988-1989 e lista definitiva de graduação dos candidatos — de fls. 121 a 130 — dos autos, que se dão por inteiramente reproduzidos;

Nenhum outro facto cumpre considerar.

7.2 — Decidindo.

7.2.1 — Não tendo o recorrente indicado uma ordem de conhecimento dos vícios que imputa ao acto recorrido, ao abrigo do disposto no artigo 57.º, n.ºs 1 e 2, alínea *b*), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), tendo-se em vista uma mais eficaz defesa dos interesses ofendidos, conhecer-se-á em 1.º lugar dos vícios de violação de lei imputados a aquele acto e só no caso de sua improcedência nos debruçaremos sobre os vícios formais que também lhe são assacados.

7.2.2 — Refere o recorrente que o despacho recorrido violou várias disposições legais que aponta, ao nomear — «preterindo» o recorrente — as professoras Maria Filomena M. S. M. Calado da Maia e Maria Manuela M. Marques C. Reis, na ESRBP, da Caldas da Rainha.

Vejamos, pois.

7.2.2.1 — Relativamente à professora Maria Filomena, cumpre considerar o que segue:

Afirma o recorrente que não sendo a recorrida professora profissionalizada quando concorreu ao concurso referente ao ano de 1990-1991, não se encontrava nas condições do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 18/88, de 21 de Janeiro, pelo que não podia ser graduada na respectiva lista à frente do recorrente. Por outro lado não se esclarece qual a razão por que tendo sido a referida recorrente Maria Filomena colocada no ano lectivo de 1989-1990 na Escola C+S de Terras do Bouro, aparece a leccionar na ESRBP, com subversão das regras e princípios orientadores e reguladores dos concursos de professores, nomeadamente do disposto no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 18/88, de 21 de Janeiro, bem como nos artigos 12.º, n.º 1.º, 13.º, n.º 2, do artigo 47.º e 4.º, n.º 1, do artigo 18.º, todos da Constituição da República (CRP).

Será assim ?

Como se alcança da matéria de facto a recorrente começou a leccionar no ano lectivo de 1972-1973, no ensino oficial, onde se encontra até ao final de 1976-1977. Daqui até ao ano lectivo de 1988-1989 passou a leccionar no ensino particular. Pretendendo leccionar de novo no ensino oficial, foi opositora ao concurso para professores relativo ao ano de 1988-1989, concorrendo em 10.ª prioridade, ao grupo 19.º do escalão 2, como se fosse a primeira vez que concorria.

Não obteve colocação e por isso concorre de novo ao concurso de 1988-1989, na primeira parte, em 10.ª prioridade, ao grupo 19.º do escalão 2, tendo obtido o n.º de ordem 4110.

Foi então colocada na Escola C+S de Terras de Bouro (cf. n.ºs IX, IX-*A*), X e XIX da matéria de facto).

Até aqui estão todos de acordo, inclusive o recorrente.

Aconteceu, porém, que, entretanto, a dita Maria Filomena foi informada que havia na ESRBP três vagas no 7.º grupo, aquele a que a recorrente pertence. E, no seguimento deste seu conhecimento, a ora recorrida particular requereu, ao abrigo do disposto nos Decretos-Leis n.ºs 373/77, de 5 de Setembro e 41/84, de 3 de Fevereiro, fosse deslocada para a ESRBP, das Caldas da Rainha, o que aconteceu em virtude de despacho de autorização do Sr. Secretário de Estado Adjunto de 21 de Agosto de 1989.

Este despacho, por falta de impugnação contenciosa, nomeadamente por parte do ora recorrente, ao menos quando dele conheceu pela consulta do PI apenso c/ 33 folhas, firmou-se na ordem jurídica

como caso decidido ou resolvido, pelo que a sua legalidade ou ilegalidade não pode ser agora discutida.

Resulta assim, que a quando da abertura do concurso para colocação de professores referente ao ano lectivo de 1990-1991, a recorrente encontrava-se a leccionar, na situação de deslocada, não colocada, na ESRBP, nas Caldas da Rainha.

Não houve, pois, qualquer «reserva de lugar» a favor da dita recorrida, como pretende o recorrente.

Por outro lado e como resulta do confronto dos respectivos boletins do concurso, referentes ao ano escolar de 1990-1991, ambos — recorrente e recorrida Maria Filomena — foram opositores à primeira parte do concurso, concorreram na 13.ª posição — professor do quadro com nomeação provisória que obteve colocação na primeira parte do concurso —, os dois concorreram ao 7.º grupo, código n.º 19, são igualmente portadores de habilitações académicas de «licenciatura em Direito», obtida por cada um deles, com 11 valores de média.

As únicas diferenças assinaladas é que, enquanto o recorrente estava a exercer a sua actividade na Escola Secundária do Bombarral, a recorrida exercia-as na ESRBP, nas Caldas da Rainha, tendo aquele, na altura, 2502 dias de serviço docente e esta 6148 dias.

Deste modo verifica-se que foi correcta a atribuição quer ao recorrente quer à recorrida da 3.ª prioridade que lhes foi reconhecida — doc. de fls. 10 e 102 dos autos — dado o disposto na alínea *e*) do artigo 5.º e no artigo 6.º, n.º 1, § 3.º, onde respectivamente se dispõe:

«Artigo 5.º Poderão ser opositores à primeira parte do concurso os seguintes candidatos:

[. . .]

e) Professores dos quadros com nomeação provisória, nos termos do Decreto-Lei n.º 150-A/85, de 8 de Maio, na redacção dada pela Lei n.º 8/86, de 15 de Abril;

[. . .]

Artigo 6.º — 1 — Os candidatos referidos em cada uma das alíneas do artigo anterior serão ordenados nas prioridades a seguir indicadas:

[. . .]

3.ª prioridade:

Os candidatos incluídos na alínea *e*).

Guarda a 10.ª prioridade [. . .] omitidas).»

Por outro lado, também a graduação da recorrida Maria Filomena, em n.º 163 e do recorrente em 190 está correcta. A diferença resulta da aplicação aos respectivos casos concretos do disposto no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 18/88, de 21 de Janeiro, onde se determina:

«1 — Dentro de cada uma das prioridades previstas no artigo 6.º deste diploma, e sem prejuízo da aplicação do disposto no n.º 7 do mesmo artigo, os opositores à primeira parte do concurso nas alíneas *e*) ou *j*) do artigo 5.º são ordenados de acordo com os escalões das habilitações próprias fixadas na legislação em vigor.

2 — Dentro de cada um dos escalões referidos no número anterior, os candidatos são seriados por ordem decrescente de sua graduação na docência.

3 — A graduação na docência referida no número anterior será determinada pela soma da classificação académica, expressa na escala de 0 a 20 valores, com a parcela *N* X 1 valor, em que *N* é o quociente da divisão inteira por 365 dias do número de dias de serviço docente oficial ou equiparado qualificado de *Bom* ou *Suficiente,* conforme

os casos, contado nos termos da lei geral prestado até 30 de Setembro de 1987, não podendo *N* exceder 20.»

Esclareça-se que estas disposições, por força do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 18/88 citado, se aplicariam aos concursos realizados nos «anos de 1989-1990 e seguintes», reportando-se, porém, o tempo de serviço «a 31 de Agosto do ano imediatamente anterior ao da abertura do concurso», conforme resulta da alínea *a*) do n.º 1 daquele preceito legal.

Verificando-se mais que quer ao recorrente quer à recorrida Maria Filomena, para além de terem a mesma nota de licenciatura — 11 valores —, foi reconhecido estarem incluídos no escalão 2 das habilitações académicas — cf. doc. de fls. 10 e 102 dos autos —, próprias, o que, nos termos do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 18/88 referido, posicionou a ordenação do recorrente e da recorrida Maria Filomena do mesmo nível.

Sendo assim e conforme o n.º 2 do artigo 8.º em análise dentro de cada um dos falados escalões, *os candidatos serão seriados por ordem decrescente da sua graduação na docência*.

Pressupondo-se, na falta de impugnação quanto a este aspecto, que o recorrente e a dita recorrida viram o serviço docente por si prestado no serviço oficial ou equiparado qualificado de *Bom* ou *Suficiente,* conforme os casos, aplicando-se a fórmula de graduação na docência prevista no n.º 3 do artigo 8.º em causa, temos:

a) *Relativamente ao recorrente:*

Classificação académica — 11 valores.

Parcela N = 2502 dias : 365 = 6,8547945.

logo,

11 *V* + 6,8 × 1 = *17,8 valores*.

b) *Relativamente à recorrida M. Filomena*:

Classificação académica — 11 valores.

Parcela *N* = 6148 dias : 365 = 16,843835.

logo,

11 *V* + 16,8 × 1 = *27,8 valores*

Daqui, consequente e naturalmente, ter sido atribuído à recorrida o n.º *163* e ao recorrente o n.º *190* na lista de graduação dos concorrentes ao concurso de professores para o ano lectivo de 1990-1991.

Por fim dir-se-á que quer o recorrente quer a recorrida, a quando do referido concurso, ainda não estavam profissionalizados, o que só aconteceu no decurso do ano de 1991, mas também, como se viu, a sua nomeação foi feita, não por estarem profissionalizados, mas por serem professores do quadro que obtiveram colocação na primeira parte do concurso — logo serem professores efectivos-provisório — a quem foi reconhecido, como atrás foi dito, a 3.ª prioridade.

Sublinhe-se, com vigor, que não houve qualquer atropelo à lei com a ida da recorrida Maria Filomena no ano lectivo de 1989-1990 para a docência na ESRBP. Efectivamente e mediante oposição do concurso de professores daquele ano de 1989-1990 a recorrida foi colocada na Escola C+S de Terras de Bouro e ali era professora, embora leccionasse na ESRBP em virtude de para ali ter ido na situação de deslocada.

Em breve nota, dir-se-á ainda que relativamente às rasuras dos boletins de admissão aos concursos para professores do ensino básico e preparatório imputadas à recorrente Maria Filomena, as que eventualmente concorram nos boletins respeitantes aos concursos anteriores a 1990-1991, não podem aqui ser consideradas por exorbitarem

do objecto do presente recurso. E o existente no boletim respeitante ao concurso do ano 1990-1991, nada indica ter sido feita pela dita recorrida — e cabia ao recorrente demonstrá-lo — antes tudo apontando ter sido feito por funcionário verificador. Logo, não resulta dos autos que aquela rasura seja susceptível de ser imputada à dita recorrida.

Resumindo: o despacho contenciosamente impugnado não violou qualquer das disposições normativas constantes do Decreto-Lei n.º 18/88, de 21 de Janeiro, nomeadamente nos artigos 6.º, n.º 4, 12.º e 13.º, nem tão pouco o disposto nos artigos 12.º, n.º 1, 13.º, n.º 2, 47.º e 18.º, n.º 1, todos da CRP (estas disposições da lei fundamental teriam sido violadas por o recorrente entender — mal, embora — que a recorrida Maria Filomena fora nomeada, fora do concurso, para a ESRBP, quando na verdade ali lecciona na situação de deslocada).

Ou seja: falecem, quanto à vertente sob análise do despacho recorrido — a que se refere a recorrida Maria Filomena — todos os vícios de violação de lei que lhe foram imputados pelo recorrente.

7.2.2.2 — Quanto à professora Maria Manuela há a considerar o seguinte.

Diz o recorrente que o despacho recorrido enferma também de vício de violação de lei, por postargação do disposto no n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 18/88, de 21 de Janeiro, uma vez que, não sendo profissionalizada, não podia aparecer no 2.º escalão da habilitação própria, tendo como habilitação académica o bacharelato em Economia e não estando a leccionar o 7.º grupo quando foi publicado, e quando entrou em vigor o Despacho Normativo n.º 32/84, de 27 de Janeiro, nem tendo concorrido à primeira parte do concurso, mas apenas à segunda parte, do ano de 1989-1990, o despacho impugnado violou o disposto naquele despacho normativo, bem como o Despacho Normativo n.º 3/82, de 14 de Janeiro, pois a situação daquela recorrida particular não estava prevista naquele último despacho normativo e ainda o n.º 25 do aviso de abertura do concurso, e os artigos 6.º, 8.º, n.º 1, 16.º, 19.º e 33.º, todos do Decreto-Lei n.º 18/88 citado.

Vejamos, pois.

A recorrida particular Maria Manuela, conforme consta da informação de 14 de Setembro de 1990 sobre que recaiu o despacho contenciosamente impugnado — n.º VII da matéria de facto —, encontrava-se a leccionar, a quando do concurso a que os autos se reportam, desde o ano escolar de 1981-1982.

Deste modo a sua situação funcional estava abrangida pelo disposto no n.º 9 do Despacho Normativo n.º 32/84, de 27 de Janeiro, na redacção dada pelo Despacho Normativo n.º 112/84, de 28 de Maio, que dispõe assim:

«9 — Salvo nos casos em que deste despacho resultar beneficio de situação, os candidatos que se encontrem colocados até á data de publicação do aviso de abertura do concurso relativo ao ano lectivo de 1984-1985 mantêm, independentemente do grupo, subgrupo, disciplina ou especialidade em que obtiveram colocação, a titularidade de habilitação própria ou suficiente, de acordo com a legislação em vigor à data imediatamente anterior à data de publicação do presente despacho e com respeito pelos escalões nela fixados.»

Ora, no ano lectivo de 1988-1990 a ora recorrente leccionou no 4.º grupo, sendo já licenciada em Economia.

Deste modo — face ao disposto no transcrito n.º 9 do Despacho Normativo n.º 32/84 citado, a recorrente, que já exercia a docência a quando da abertura do concurso referente ao ano de 1984-1985, ao contrário do afirmado pelo recorrente, mantém a titularidade de habilitação própria — independentemente do grupo, subgrupo, disciplina ou especialidade em que nessa altura obtiveram colocação e daqui ser indiferente que a recorrida Maria Manuela não leccionasse no 7.º grupo ou qualquer outro — detida em data mediatamente anterior à publicação do Decreto-Lei n.º 112/84 referido.

Quer dizer: o bacharelato em Economia era então e portanto também agora habilitação própria para o concurso a professor do 7.º grupo do ensino secundário. Ora, e conforme o disposto no Decreto-Lei n.º 43/82, de 14 de Janeiro, o bacharelato em Economia confere o *2.º escalão* de habilitações próprias para o concurso de professor daquele 7.º escalão.

Assim, não enferma, ainda nesta vertente, o despacho recorrido do vício de violação de lei, nomeadamente quanto às disposições legais invocadas pelo recorrente.

7.2.3 — Improcedendo os vícios de violação de lei *in totum,* cabe agora verificar-se se no despacho sob censura concorrem, ou não, os vícios de forma que também lhe são assacados.

Nas conclusões da sua alegação o recorrente, na sua alínea *a*), limita-se a dizer: «São manifestas as contradições, obscuridade e insuficiência, reveladas nos argumentos apresentados pelo recorrido».

Quer dizer: abandonou a alegação dos vícios formais invocados na petição do recurso contra o acto recorrido e isso é-lhe licito, conforme resulta do disposto no artigo 648.º, n.º 3, do Código de Processo Civil, aplicável *ex vi* ao artigo 1.º da LPTA, para, curiosamente, assacar vício de forma «aos argumentos apresentados pelo recorrido» na sua resposta, como resulta do texto da alegação. Obviamente que esta pretensão não tem qualquer viabilidade, pois o objecto do recurso é sempre e só o acto contenciosamente impugnado.

Assim, face ao abandono pelo recorrente da alegação dos vícios imputados ao acto sob censura, a conclusão que nos cumpre tirar — e outra não é possível — é que nele não concorrem os vícios formais inicialmente invocados.

8 — Nos termos expostos, julgam totalmente improcedente o presente recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria em, respectivamente, 15 000$ e 10 000$.

Lisboa, 18 de Fevereiro de 1993. — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* (relator) — *António Simões Redinha* — *José Maria Gonçalves Pereira.* — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 18 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Classificação de serviço de magistrado. Vício de forma. Desvio de poder.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Se o parecer do inspector, que veio a servir de fundamento à classificação de Bom, *é no sentido de que o inspeccionado deve ser qualificado indiscutivelmente de* Bom, *podendo ser-lhe atribuída a nota imediatamente superior* — Bom com distinção —, *não existe contradição entre os fundamentos e a decisão do acórdão que procedeu àquela classificação.*

2 — Na alegação de desvio de poder, recai sobre o alegante o ónus de afirmar e provar os factos integradores do concreto fim prosseguido pelo autor do acto, não condizente com o fim principalmente determinante do visado por lei, ao conceder o poder discricionário.

Recurso n.º 29 674, em que são recorrente Carlos João Frade Lobato Ferreira e recorrido o Conselho Superior do Ministério Público. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Fernandes da Silva.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Carlos João Frade Lobato Fernandes, delegado do procurador da República, veio recorrer contenciosamente do acórdão proferido pelo Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), em sua sessão de 21 de Maio de 1991, que decidiu atribuir ao recorrente a classificação de *Bom.*

Invoca vício de forma, por manifesta contradição entre os fundamentos expressamente invocados no acórdão e a sua conclusão, erro de facto quanto aos pressupostos da decisão, porque atribuiu a classificação de *Bom* na base de factos que motivaram uma proposta de *Bom com distinção,* e, finalmente, desvio de poder porque a decisão teve motivos determinantes, que nada condizem com o fim visado pela lei (n.º 47/86, de 15 de Outubro) em que se estabelecem os critérios de classificação.

O Ex.mo Presidente do CSMP pronunciou-se no sentido do não provimento do recurso, por entender que não se verificam os vícios alegados pelo recorrente.

Com os vistos dos Ex.mos Adjuntos, cumpre decidir.

2 — São os seguintes os factos relevantes para a decisão:

a) Foi feita inspecção ao serviço prestado pelo recorrente na comarca de Reguengos de Monsaraz, como delegado do procurador da República, no período compreendido entre 2 de Outubro de 1987 e 21 de Dezembro de 1988, tendo o inspector concluído o seu relatório da seguinte forma: «De acordo com o trabalho realizado pelo licenciado Carlos João Frade Lobato Ferreira, objecto da análise pela presente inspecção, atendendo ao relatado, ponderando todos os factores consignados nos artigos 87.º, 88.º e 91.º da Lei Orgânica do MP e o facto das poucas deficiências serem de reduzida importância, considerando ainda o facto de terem sido boas as condições objectivas de trabalho em que autuou, entendemos que o serviço desempenhado pelo licenciado Lobato Ferreira é, indiscutivelmente, qualificável de *Bom,* podendo mesmo ser-lhe atribuída a classificação imediatamente

superior — *Bom com distinção* —, proposta esta que se submete à douta apreciação do CSMP.

b) Em 21 de Maio de 1991, o CSMP proferiu o seguinte acórdão:

«1. Procedeu-se a inspecção ao serviço prestado pelo licenciado Carlos João Frade Lobato Ferreira como delegado do procurador da República na comarca de Reguengos de Monsaraz, funções que exerceu desde 2 de Outubro de 1987 até 21 de Dezembro de 1988 (como interno até 8 de Março de 1988 e como efectivo no período posterior).

2. No seu relatório final, o Ex.mo Inspector põe em destaque as boas qualidades profissionais evidenciadas pelo inspeccionando (nomeadamente a sua assinalável preparação técnica, o zelo e dedicação postos no exercício do cargo, a capacidade de organização e de aperfeiçoamento dos métodos de trabalho) e propõe lhe seja atribuída a classificação de *Bom* (sem, no entanto, excluir a possibilidade de lhe ser atribuída a classificação imediatamente superior).

Notificado desse relatório, o inspeccionado nada disse.

3. Adoptando aquela proposta e os seus fundamentos — e na convicção — a que o inspeccionado virá a afirmar-se como um magistrado de elevado merecimento — acordam em atribuir ao licenciado Carlos João Frade Lobato Ferreira, em função do serviço ora apreciado, a classificação de *Bom.*»

c) Este acórdão foi notificado ao recorrente pelo ofício n.º 5307, de 23 de Maio de 1991, o qual interpôs recurso contencioso do mesmo, em 27 de Junho de 1991.

3 — Cumpre agora apreciar as questões suscitadas.

3.1 — O recorrente imputa ao acórdão recorrido vício de forma, por falta de fundamentação, porque existirá uma «insanável oposição entre os invocados (pelo despacho recorrido) fundamentos e a decisão que o mesmo integra». Por outras palavras, a fundamentação não seria congruente, porque das suas premissas não se poderia deduzir a decisão tomada.

Vejamos se a arguição procede.

A classificação de *Bom* foi atribuída por o Conselho ter adoptado a proposta e os fundamentos do relatório da inspecção, que o inspeccionado não contraditou. E, naquele relatório, depois de vários considerandos, o inspector entendeu que o serviço desempenhado pelo recorrente era, indiscutivelmente, qualificável de *Bom,* portanto ser-lhe atribuída a classificação imediatamente superior — *Bom com distinção.*

A proposta continha assim uma alternativa para a classificação do recorrente, cujos termos eram *Bom* e *Bom com distinção,* baseada nos mesmos fundamentos.

As razões que justificariam a adopção da classificação de *Bom,* eram as mesmas que poderiam levar à atribuição da de *Bom com distinção.*

A entidade recorrida, ao optar pela primeira alternativa, acolhendo os fundamentos que indiscutivelmente a justificavam, não colide com a apreciação que nela é feita, antes se limita a usar o seu poder discricionário, para definir a classificação a atribuir.

Não existe assim oposição entre os fundamentos e a decisão, pelo que improcede a arguição do vício de forma por falta de fundamentação.

3.2 — O mesmo se dirá quanto ao erro nos pressupostos de facto, ou erro de facto do acto impugnado.

O órgão decidente não tem por verificados quaisquer factos que realmente não ocorreram, mas apenas os que constam do relatório da inspecção, que o recorrente nem contraditou. Aliás, a alegação neste vício é feita em termos genéricos, não se concretizando quaisquer factos não condizentes com a realidade que tivessem servido de fundamento à decisão impugnada.

3.3 — Por último, vem alegado desvio de poder «consubstanciado não só na ultrapassagem dos limites externos da discricionaridade, como ainda por ter sido prosseguido fim diverso daquela para que a lei (n.º 47/86) atribui a poder de classificação».

O órgão administrativo goza da presunção de que exerce o seu poder discricionário, tendo em vista o fim legal (*Manual,* Marcello Caetano, tomo I, p. 512). E constitui jurisprudência pacífica e constante deste Supremo Tribunal que, na arguição do vício de desvio de poder, recai sobre o alegante o ónus de afirmar os factos integradores do concreto fim prosseguido pelo autor do acto, não condizente com o fim principalmente determinante do visado por lei, ao conceder o poder discricionário (v. Acórdão de 27 de Novembro de 1990 (1.ª) do STA, in *Acórdãos Doutrinais* n.º 362, p. 190).

Não tendo o recorrente descrito factos que integrassem o vício de desvio do poder que só formalmente invocou, a sua alegação improcede.

4 — Acordam, assim, em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 20 000$ e a procuradoria em 10 000$.

Lisboa, 18 de Dezembro de 1993. — *José João Fernandes da Silva* (relator) — *José Maria Gonçalves Pereira — Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 18 de Fevereiro de 1993.

Recurso n.º 29 855, em que são recorrente Fernando Arnaldo Bacha de Almeida Ribeiro e recorrido o Secretário de Estado da Ciência e Tecnologia. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Fernando Arnaldo Bacha de Almeida Ribeiro, investigador auxiliar do Instituto de Investigação Científica Tropical (IICT), residente na Rua de Francisco Andrade, 6-A, em Lisboa, interpôs recurso contencioso de anulação do despacho do Sr. Secretário de Estado da Ciência e Tecnologia, de 2 de Maio de 1991, que indeferiu o requerimento em que solicitava o provimento na categoria de investigador principal ou de investigador-coordenador do mesmo Instituto.

Invocou violação de lei [artigo 18.º, n.º 2, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro].

A entidade recorrida respondeu defendendo a legalidade do despacho.

O recorrente alegou e formulou as seguintes conclusões:

A) O recorrente, com a categoria de investigador auxiliar da carreira de investigação do IICT foi nomeado por despacho ministerial para exercer funções de pessoal dirigente.

B) Tal nomeação, com data de 1 de Junho de 1983, não foi prejudicada pela entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, conforme expressa disposição deste (n.º 5 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 323/89).

C) Por expressa disposição do Decreto-Lei n.º 323/89, alínea *a*) do n.º 2 do artigo 18.º — «os funcionários nomeados para cargos dirigentes têm direito, finda a comissão de serviço, ao provimento em categoria superior à que possuíam à data de nomeação para dirigente».

D) As disposições do Decreto-Lei n.º 323/89, por força do seu artigo 24.º, n.º 1, prevalecem «sobre quaisquer disposições gerais ou especiais».

E) Termos em que o acto recorrido, indeferindo a pretensão do recorrente em ser provido em categoria superior finda a comissão de serviço, viola a lei — citado artigo 18.º, n.º 2, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 323/89 —, pelo que deve ser anulado.

O magistrado do Ministério Público neste Supremo Tribunal, no seu douto parecer, entende que o recurso não merece provimento porque a disposição citada pelo recorrente não confere aos funcionários nomeados para cargos dirigentes, finda a comissão de serviço, sempre e em todos os casos, direito automático à progressão na carreira de origem de acordo com o tempo de serviço naqueles cargos.

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto:

Está assente a seguinte matéria de facto:

1) O recorrente era desde 1 de Dezembro de 1979 investigador auxiliar do quadro de pessoal da carreira de investigação do IICT.

2) Exerceu, continuadamente, de 1 de Junho de 1983 a 5 de Abril de 1991, em comissão de serviço, o cargo de director do Centro de Documentação e Informação (CDI) do IICT, que é considerado como de pessoal dirigente.

3) Finda a comissão de serviço, a seu pedido, requereu em 8 de Abril de 1991 o provimento na categoria de investigador principal ou de investigador-coordenador.

4) O requerimento foi indeferido por despacho do Sr. Secretário de Estado da Ciência e Tecnologia, de 2 de Maio de 1991.

O CDI do IICT é dirigido por um chefe de divisão (artigo 25.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 160/83, de 19 de Abril).

São considerados cargos dirigentes, além de outros, os de chefe de divisão bem como os cargos a estes legalmente equiparados (artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro).

O artigo 18.º, n.º 2, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 323/89, dispõe:

«Os funcionários nomeados para cargos dirigentes têm direito, finda a comissão de serviço:

a) Ao provimento em categoria superior à que possuíam à data da nomeação para dirigente, a atribuir em função do número de anos de exercício continuado nestas funções, agregado ao número de anos de serviço na categoria de origem, agrupados de harmonia com os módulos de promoção na carreira.»

A entidade recorrida defende que a aplicação deste preceito a categorias da carreira de investigação deverá ter em conta o Decreto-Lei n.º 68/88, de 3 de Março, que estabelece condições específicas para a progressão na carreira bem como para a avaliação das actividades científicas desenvolvidas pelos investigadores.

O artigo 8.º deste último diploma dispõe que têm acesso à categoria de investigador principal os investigadores auxiliares com, pelo menos, três anos de efectivo serviço na categoria que sejam seleccionados em concurso documental para o qual devem entregar um relatório das actividades desenvolvidas enquanto investigadores auxiliares e um exemplar de cada uma das obras publicadas a título individual ou colectivo.

O artigo 9.º estabelece que têm acesso à categoria de investigador-coordenador os investigadores principais com um mínimo de três anos de efectivo serviço na categoria que obtenham aprovação nas provas de concurso que compreendem (artigo 18.º) apreciação e discussão do currículo e apresentação e discussão de um programa de investigação da área científica do candidato, original e de concepção pessoal.

O acesso às categorias de investigador principal e de investigador-coordenador não depende, pois, só do tempo e da classificação de serviço mas de concursos, documental ou de provas, mas em todo o caso devendo o candidato demonstrar o mérito científico do trabalho efectuado na categoria anterior.

A progressão na carreira de investigação está condicionada à realização de provas (artigo 15.º) que não podem ser dispensadas mesmo ao pessoal que desempenhe funções dirigentes de relevo (artigo 23.º, n.ºs 1 e 2).

O direito ao provimento em categoria superior reconhecido no artigo 18.º, n.º 2, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 323/89, tendo em conta apenas o tempo de serviço, não pode ser aplicado aos funcionários que cessem comissões de serviço em cargos dirigentes e que façam parte de quadros de pessoal de investigação, pois a progressão nestas carreiras tem regras próprias, designadamente concursos que não podem ser dispensados.

O artigo 24.º determina que este decreto-lei prevalece sobre disposições gerais ou especiais.

Mas o n.º 6 do artigo 18.º prescreve que o disposto no n.º 2 não prejudica o direito de os funcionários que exerçam funções dirigentes se candidatarem aos concursos de acesso que ocorrerem na pendência da respectiva comissão de serviço, mostrando assim que nem todos os funcionários que exerçam funções dirigentes podem, finda a comissão de serviço, ser providos em categoria superior sem que, além do tempo de serviço e da classificação de serviço, sejam aprovados ou seleccionados nos respectivos concursos de acesso.

No parecer n.º 61/91 da Procuradoria-Geral da República, de 14 de Maio de 1992, in *Diário da República,* 2.ª série, de 26 de Novembro de 1992, concluiu-se:

«O artigo 18.º, n.º 2, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, não abrange as carreiras de regime especial que pressupõem uma ordenação e um conteúdo funcional próprios e uma especialização indispensável ao exercício dos respectivos cargos, sendo criadas e disciplinadas por diplomas que estabelecem estatutos específicos.»

Todas as normas que trataram da progressão na carreira de pessoal de investigação acautelaram o acesso às várias categorias mediante prova do mérito do trabalho prestado na categoria inferior.

O simples exercício de cargos dirigentes, em comissão de serviço, não pode levar ao provimento do funcionário em categoria superior, em função do tempo nessas funções, nas carreiras de investigação, porque se poria em causa a averiguação do trabalho, indispensável para acesso às categorias superiores, e, em última análise, a qualidade do pessoal dessas carreiras.

O disposto no artigo 18.º, n.º 2, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 323/89 tem que ser interpretado em conjunto com as normas do Decreto-Lei n.º 68/88, quando se trate de pessoal da carreira de investigação.

Não se verifica o vício invocado.

Pelo exposto, negam provimento ao recurso.

Condenam o recorrente nas custas, com taxa de justiça de 20 000$ e procuradoria de 10 000$.

Lisboa, 18 de Fevereiro de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (Relator) — *José Maria Rodrigues da Silva* — *Rui Vieira Miller Simões.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 18 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Infracção continuada. Prescrição.

Doutrina que dimana da decisão:

Tratando-se de infracção disciplinar continuada a prazo da prescrição só começa a contar-se a partir do dia da prática do último acto da infracção.

Recurso n.º 29 968, em que são recorrente António João de Azevedo Alves Dinis e recorrido o Ministro da Saúde. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

António João de Azevedo Alves Dinis, residente em Coimbra, veio interpor recurso contencioso do despacho de 11 de Junho de 1991, do Ministro da Saúde, que lhe aplicou a pena disciplinar de demissão.

Na petição, complementada pelas alegações, imputa ao acto recorrido vício de lei, assim concluindo:

«1.ª O procedimento disciplinar estava prescrito na data em que foi instaurado, pois entre o conhecimento das faltas ao serviço e a instauração do processo disciplinar decorreu um período de tempo superior a três meses, pelo que se extinguiu a sua responsabilidade disciplinar.

2.ª É ilegal, por violação de lei, considerar injustificadas as ausências ao serviço nos dias 20 de Abril de 1988, 4 e 5 de Maio de 1988,

pois o recorrente mostrava-se, por conveniência própria e do serviço, devidamente autorizado a não comparecer no local de trabalho nos dias de semana que coincidiram com aqueles dias do mês. Os dias em que não comparecia eram preenchidos com o trabalho de preparação e análise de relatórios, embora noutro local.

3.ª É ilegal, por violação de lei, considerarem-se injustificadas as faltas dada no período que decorreu entre 17 de Junho de 1988 e 9 de Fevereiro de 1990, pois não foram valoradas ou ponderadas as causas que determinaram a ausência ao serviço como exige o artigo 28.º do Estatuto Disciplinar (ED), nomeadamente, o encontrar-se com grave perturbação psicológica — doença depressiva condicionadora da interpretação da realidade pela distorção dos efeitos — como se pode verificar através da declaração médica prestada pelo médico que o acompanhou durante aquele período, que foi causada pelos seguintes factos:

3.ª — 1 — A 'deslocação' que lhe foi imposta para uma localidade que dista cerca de 120 km do local de residência, com base em circular normativa publicada com o fim de evitar os 'instrumentos de mobilidade de pessoal previstos no Decreto-Lei n.º 41/83, de 3 de Fevereiro', que 'revelam-se de difícil aplicação, dado implicarem a ausência do médico a destacar, requisitar ou transferir' e que lhe causou sérios e irreparáveis danos, pessoais, familiares e económicos.

3.ª — 2 — Não dispõe o serviço de que era responsável — Serviço de Imagiologia — de condições de trabalho, oferecendo perigo para a saúde, quer do recurso, quer dos utentes do hospital, pois o aparelho de raios X aí existente não possuía intensificador de imagem.

3.ª — 3 — O que, como é do conhecimento dos especialistas nesta área, se encontra divulgado em numerosas obras que versam sobre a matéria e é referida na imprensa, obriga a menor protecção e exposições prolongadas aos raios X, quer do próprio médico, quer dos doentes submetidos a exame, podendo causar o desenvolvimento e modificação da estrutura celular que pode conduzir ao aparecimento de doenças malignas.

3.ª — 4 — A exigência imposta ao recorrente de realizar exames radiológicos a um maior número de doentes expunha-o a uma maior permanência de contacto com os raios X, o que era gravoso para a sua saúde.

3.ª — 5 — A imposição feita ao recorrente pelos responsáveis hospitalares de, para rendibilização dos meios existentes no hospital, ter de examinar os doentes que aparecessem, nomeadamente os doentes externos, ofendeu gravemente os princípios deontológicos e morais do mesmo, pois, se por um lado lhe retirava a competência na organização do serviço de que era responsável, com as condições de trabalho de que dispunha resultariam agravadas as condições de observação dos utentes.

3.ª — 6 — A rendibilização dos serviços hospitalares não pode ser obtida à revelia das regras deontológicas próprias dos intervenientes, não se podendo impor, sem quebra das mesmas, como foi ao recorrente, que procedesse à observação de todos os doentes que aparecessem, tanto mais que eram obsoletos e ofereciam algum perigo para a saúde.

4.ª Estas circunstâncias, bem como as consequências da exposição prolongada aos raios X, não foram atendidas ou ponderadas, como exige o artigo 28.º do ED, constituindo violação de lei.

5.ª São ainda estas circunstâncias, nos termos das alíneas *b*) e *e*) do artigo 32.º do ED, derimentes da responsabilidade disciplinar.»

Não houve contra-alegações e o Ministério Público emitiu parecer no sentido do provimento do recurso, visto estar prescrito o procedimento disciplinar quando o mesmo foi instaurado.

Factos assentes:

A) Em 10 de Outubro de 1988, foi levantado o auto de fl. 3 do processo instrutor (PI) pelo presidente da comissão de delegados do Hospital Distrital de São Paio de Oleiros (HDSPO), no qual consta que o recurso deixou de comparecer ao serviço desde 17 de Junho de 1988.

B) Por despacho de 12 de Agosto de 1987, do presidente da Comissão Inter-Hospitalar (CIH) de Coimbra, foi o recorrente colocado como médico radiologista do HDSPO a partir de 1 de Setembro de 1987 — fl. 34 do PI —, ficando desligado dos Hospitais da Universidade de Coimbra (HUC) desde 7 de Outubro de 1987 — fl. 35 do PI —, o que tudo ocorreu ao abrigo da circular normativa da Direcção-Geral dos Hospitais (DGH) n.º 9/86 (fl. 37 do PI).

C) Em 24 de Novembro de 1989, o instrutor indigitado deu início ao processo disciplinar contra o recurso (fl. 44 do PI).

D) Por despacho de 23 de Janeiro de 1990, da subinspectora-geral dos Serviços de Saúde, foi dada concordância à reelaboração do auto por falta de assiduidade, que consta de fl. 31 do PI, datado de 20 de Junho de 1988.

E) O instrutor deduziu em 30 de Março de 1990 a acusação de fls. 77 e 78 do PI contra o recurso, que é a seguinte:

«Artigo 1.º Segundo o disposto no artigo 33.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 310/82, de 3 de Agosto, e ao abrigo da circular normativa da DGH n.º 9/86, de 25 de Março de 1986, por despacho de 12 de Agosto de 1987 do director-geral dos Hospitais foi o arguido colocado no HDSPO, tendo cessado o exercício das suas funções nos HUC em 6 de Outubro de 1987, data até à qual foi remunerado de vencimento.

Sem qualquer ligação já com os hospitais daquela cidade, iniciou funções em 7 de Outubro no HDSPO.

De 20 a 22 de Abril e de 2 a 6 de Maio de 1988 faltou injustificadamente ao serviço e a partir de 17 de Junho, após o término de licença sem vencimento, não mais se apresentou ao serviço.

Os factos descritos constituem infracção disciplinar por violação do dever de assiduidade prevista no artigo 3.º, n.ºs 1 e 4, alínea *g*), e 11.º, punida pela pena de demissão, nos termos das disposições combinadas do artigo 12.º, n.º 8, 26.º, n.º 2, alínea *h*), e 72.º, n.º 3, do ED.

Art. 2.º Nunca o arguido assinou o livro de ponto e entregou os dados pessoais solicitados pela Secção de Pessoal do Hospital necessários à tomada de posse, a qual nunca chegou a ser efectivado por falta de colaboração daquele.

O comportamento referido, no intuito de impedir a concretização da tomada de posse e assim evitar a vinculação ao cumprimento dos deveres por lei estipulados para o agente ou funcionários da Administração Pública, foi premeditado, militando assim contra o arguido a circunstância agravante especial da premeditação alínea *c*) do n.º 1 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

Art. 3.º Com tal comportamento prejudicou os próprios utentes, já que variadas vezes em que faltou sem qualquer aviso prévio, haviam sido marcados exames radiológicos para aqueles — e mais de uma vez para os mesmos — acrescendo ainda real prejuízo ao regular e bom funcionamento do serviço do Hospital pelo facto de não apresentar os relatórios dos exames nas datas pelo próprio marcadas, e ele se ter negado à prestação de serviço relacionado com a Administração Regional de Saúde (ARS) de Aveiro ou com qualquer outro subsistema em acordo com o Hospital.

Milita, assim, contra o arguido a circunstância agravante especial da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 31.º do ED — produção efectiva de resultados prejudiciais ao serviço público ou do interesse geral, provável que era, essa consequência, como efeito necessário da sua conduta.

F) O recurso apresentou a defesa de fls. 80 a 82 do PI.

G) O instrutor elaborou o relatório de fls. 92 a 105 e de fls. 152 a 161, que conclui que o arguido não compareceu ao serviço injustificadamente de 2 a 6 de Maio de 1988, perfazendo cinco dias de faltas seguidas, e abandonou definitivamente aquele a partir de 17 de Junho de 1988, o que constitui infracção disciplinar, por violação do dever legal de assiduidade, propondo por isso a pena de demissão.

H) O segundo relatório mereceu a concordância do inspector-geral dos Serviços de Saúde que, pelo seu despacho de 14 de Maio de 1991, propôs a aplicação daquela pena (fl. 162 do PI).

I) O Ministro da Saúde lavrou em 11 de Junho de 1991 este despacho:

«Concordo com a proposta do Sr. Inspector-Geral dos Serviços de Saúde e sua fundamentação.

Aplico ao arguido, Dr. António João Azevedo Alves Dinis, actualmente assistente hospitalar no Hospital Distrital de Leiria (HDL), a pena de demissão.

Devolva-se o processo à Inspecção-Geral dos Serviços de Saúde, para notificação e mais diligências a que haja lugar.»

O Direito:

Antes de mais haverá que apreciar a questão da prescrição do procedimento disciplinar que, se vier a proceder, obstará ao conhecimento das restantes.

Estabelece o artigo 4.º, n.º 2, do ED, que o direito de instaurar procedimento disciplinar prescreve se, conhecida pelo dirigente máximo do serviço, não for instaurado no prazo de três meses.

Deu origem ao processo disciplinar o auto de faltas ao serviço de fl. 3 do apenso, datado de 10 de Outubro de 1988 e relativo a faltas injustificadas, uma vez que o recorrente deixou de comparecer no HDSPO desde 17 de Junho de 1988. Como entre estas duas datas decorreu mais de três meses, o procedimento disciplinar estaria prescrito.

Não é aceitável porém este entendimento. Tendo o recorrente deixado de comparecer ao serviço desde 17 de Junho de 1988 e mantendo-se esta situação ainda em 10 de Outubro de 1988 quando foi levantado o auto e nunca mais se tendo apresentado ao serviço que definitivamente abandonou no HDSPO, o qual só pode ser considerado como consumado quando em 9 de Fevereiro de 1990 tomou posse do lugar de assistente hospitalar de radiologia do HDL, no seguimento de concurso.

Trata-se de infracção disciplinar continuada que, por força do artigo 9.º do ED, que faz apelo à aplicação do Código Penal, há que atender ao disposto na alínea *b*) do n.º 2 do seu artigo 118.º, que

manda contar o prazo da prescrição desde o dia da prática do último acto criminoso.

Concluiu-se assim que quando foi levantado o auto de falta de assiduidade não estava previsto o procedimento disciplinar.

Afastada a prescrição, vejamos agora se procedem os vícios que recorrente imputa ao acto punitivo.

O primeiro radicaria na ilegalidade de se considerarem injustificadas as ausências ao serviço nos dias 20 de Abril e 2, 4 e 5 de Maio de 1988, quando o recorrente estava autorizado a não comparecer no local de trabalho nos dias da semana que coincidiram com aqueles dias do mês. Estes dias eram preenchidos com trabalho de preparação e análise de relatórios noutro local.

Estas faltas constam das folhas de ponto do Serviço de Pessoal (fls. 25 e 26) e deram origem ao auto de notícia por falta de assiduidade de 20 de Junho de 1988, assim como as faltas dos dias 21, 22 e 23 de Abril e 3, 6 e 7 de Maio de 1988 (fl. 71). A elas se refere o artigo 1.º da acusação. O recorrente não aduziu qualquer elemento probatório, máxime pela apresentação de documento ou testemunhas que convençam da veracidade da sua tese. Pelo contrário, a prova que resulta documentalmente das folhas de ponto vem a ser confirmada pelas declarações da directora clínica do Hospital e presidente da comissão de delegados, Dr.ª Luísa de Mesquita, que refere que, dadas as objecções do recorrente quanto à sua presença diária no Hospital nos cinco dias úteis da semana, por motivos de ordem económica, já que faria então deslocações entre Coimbra onde residia e São Paio de Oleiros, a declarante, de comum acordo com o outro elemento da comissão de delegados, propôs àquele um regime de trabalho que lhe era mais favorável, sem, contudo, prejudicar o tempo de serviço que daria ao Hospital. Foi-lhe proposto que trabalhasse apenas dois dias por semana, terças e sextas-feiras, durante o máximo de horas possíveis e assim ficando liberto de comparecer no hospital nos restantes dias e podendo elaborar os relatórios de radiologia em casa. Nunca o recorrente cumpriu com as suas obrigações profissionais para com os doentes, e perante a própria instituição hospitalar, não se apresentando ao serviço para efectivação dos exames de radiologia que estavam marcados e não entregando atempadamente os relatórios respectivos, chegando inclusive a aparecer no Hospital em dia de serviço, sem o retomar (auto de declarações de fls. 83 a 85 do PI).

A declarante Maria Albertina de Castro Alves Oliveira afirma que o recorrente esteve ausente em muitos dias nunca se sabendo quando vinha ao serviço e a declarante Celeste Fontes Pereira de Oliveira acrescenta que o recorrente apenas estava no Hospital no máximo umas 3-4 horas, e, mesmo assim, só às terças e sextas-feiras (fls. 86 e 86 v.º do PI).

Pretende o recorrente que se julgue ilegal a injustificação das faltas dadas por ele no período que decorre entre 17 de Junho de 19898 e 9 de Fevereiro de 1990 por não terem sido valoradas ou ponderadas as causas que determinaram a ausência ao serviço, nomeadamente o encontrar-se com grave perturbação psicológica e que teria sido causada pelos factos que indica nos vários itens da conclusão 3.ª das suas alegações.

O artigo 28.º do ED manda atender, na aplicação das penas disciplinares, à natureza do serviço, à categoria do funcionário, ao grau de culpa, à sua personalidade e a todas as circunstâncias em que

a infracção tiver sido cometida que militam contra ou a favor do arguido.

Os motivos apresentados pelo recorrente como justificadores do seu comportamento faltoso são porém inconsistentes e não foram apurados no processo disciplinar, limitando-se o recorrente a fazer-lhes referência e não oferecendo qualquer prova da sua existência.

Mesmo em relação à sua invocada perturbação psicológica nada apresentou no processo disciplinar e só agora com a petição do recurso contencioso em 1 de Outubro de 1991 é que veio juntar a declaração de fls. 22 e 23 da médica psiquiátrica datada de 26 de Setembro de 1991, na qual se assevera que o recorrente sofreu em 1988 da tal perturbação psicológica que se arrastou por vários meses, sem se ficar a saber por quantos, e que o seu poder de decisão e juízo crítico foram afectados, ficando a interpretação da realidade condicionada pela distorção dos efeitos.

Caberia ao recorrente ter apresentado oportunamente esta declaração no processo disciplinar para ser devidamente considerada pelo instrutor do processo e pela entidade recorrida.

O agravamento da situação económica motivada pela deslocação para uma localidade que dista cerca de 120 km do local de residência não justificava que o recorrente tivesse deixado de comparecer ao serviço, tanto mais que para lhe facilitar a vida é que foram fixados dois dias por semana para se deslocar a São Paio de Oleiros e nem mesmo assim cumpriu o dever de assiduidade que se lhe impunha observar.

Não é pelo facto do Serviço de Radiologia não possuir um intensificador de imagem que o seu responsável vai deixar de comparecer ao serviço, tanto mais que o mesmo chegou a ser feito por outro médico radiologista (fl. 119 do PI), ponderando-se no relatório final a fl. 159 que as condições de protecção eram aquelas que o recorrente estava habituado a trabalhar nos HUC.

Também a recusa do recorrente em efectuar exames radiológicos aos utentes externos ao Hospital não era lícita, uma vez que é obrigação do médico radiologista realizar os exames a todos os utentes, internos e externos, tendo neste sentido se pronunciado a CIH de Coimbra, que expressamente refere no ofício de fl. 15 do PI que o recorrente não podia opor-se à observação durante o seu horário de trabalho, de doentes inscritos através de protocolos celebrados pela comissão instaladora do Hospital, com vista à obtenção de maior rendimento hospitalar.

Não demonstra o recorrente em que é que esta imposição seria ofender os seus princípios deontológicos e morais ou a sua competência na organização do serviço de que era responsável.

Todas estas circunstâncias foram analisadas no relatório final do instrutor mas devido à sua inconsistência não relevaram na aplicação da pena, nomeadamente para poderem ser consideradas como circunstâncias dirimentes, nos termos do artigo 32.º do ED.

Improcedem as conclusões das alegações do recorrente.

Nestes termos e tudo considerando, nega-se provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 40 000$ e a procuradoria em 20 000$.

Lisboa, 18 de Fevereiro de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* — *António José Ribeiro da Cunha.* — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 18 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Função judicial. Função administrativa. Nacionalizações e expropriações. Indemnização. Usurpação de poderes.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O interesse público que não seja o da própria composição dos litígios, pode intervir na função judicial como objecto da regulação de conflitos por esta operada, servindo na função administrativa como o próprio determinante da acção.

2 — O recurso contencioso de anulação não realiza plenamente o efectivo direito de acesso aos tribunais, por ser de mera legalidade e não de plena jurisdição.

3 — Tendo a natureza de tribunais arbitrais as comissões arbitrais previstas na Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro e no Decreto-Lei n.º 51/86, de 14 de Março, violam a independência dos tribunais (artigo 206.º da Constituição) o n.º 6 do artigo 16.º daquela lei e o artigo 24.º do referido decreto-lei, ao exigirem homologação ministerial para as decisões dessas comissões.

Recurso n.º 29 997, em que são recorrente Jorge Augusto Caetano da Silva José de Mello e recorrido o Secretário de Estado do Tesouro. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Pires Machado.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Jorge Augusto Caetano da Silva José de Melo, separado judicialmente de pessoas e bens, economista, com domicílio em Lisboa e José Manuel da Silva José de Melo, casado, empresário, também com domicílio em Lisboa, recorrem contenciosamente do despacho com o n.º 1328/91-SET, do Secretário de Estado do Tesouro, publicado na 2.ª série do *Diário da República,* de 16 de Agosto de 1991, que não homologou integralmente a decisão da comissão arbitral relativa à indemnização pelas acções da Companhia de Seguros Sagres, S. A. R. L.

Fundamentam o recurso no facto de o despacho recorrido sofrer de usurpação de poderes, por serem inconstitucionais os preceitos legais que atribuem a um membro do Governo o poder de homologar a decisão da comissão arbitral; e na falta de fundamentação do mesmo despacho.

Respondeu a entidade recorrida afirmando que é dominante a opinião de que as comissões arbitrais previstas pela Lei n.º 80/77 não eram órgãos judiciais; por isso, as disposições que obrigam à homologação governamental das deliberações daquelas comissões não invade a esfera de acção dos tribunais.

Não é inconstitucional a atribuição de poderes de fixação da indemnização, pelas nacionalizações, a entidades administrativas, visto que as nacionalizações foram um acto político; por isso, a disposição fundamental para a questão era o artigo 82.º da Constituição (refere-se, manifestamente, à versão de 1986), que postulava a fixação

da indemnização por via administrativa, com regras a que as comissões arbitrais não poderiam deixar de estar vinculadas.

Não houve, portanto, usurpação de poderes.

Quanto ao invocado vício de forma, entende que ele se não verifica, pois o acto recorrido foi baseado na análise do trabalho da comissão arbitral, levado a cabo pela Junta do Crédito Público (JCP), de cujos fundamentos se apropriou (v. informação n.º 43/91, daquela Junta); e nessa informação estão suficientes fundamentos da decisão.

Nas suas alegações, os recorrentes formularam as seguintes conclusões:

1) O acto recorrido é nulo, por enfermar do vício de usurpação de poderes;

2) Com efeito, o acto de dirimir um conflito entre o Estado, autor da nacionalização, e o particular lesado, configura necessariamente um acto de natureza jurisdicional;

3) Ora, a prática de actos jurisdicionais está constitucionalmente reservada aos tribunais (artigo 205.º da Constituição), pelo que as comissões arbitrais, constituídas ao abrigo do artigo 16.º da Lei n.º 80/77 e do Decreto-Lei n.º 51/86, são tribunais arbitrais necessários;

4) Acresce que a referida natureza das comissões arbitrais resulta do tipo de poderes que lhes são atribuídas, das características da passividade, imparcialidade e independência com que foram dotadas por lei;

5) Assim, o artigo 16.º, n.º 6, da Lei n.º 80/77, e o artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 51/86, ao sujeitarem as decisões das comissões arbitrais a homologação governamental, são inconstitucionais, por violação directa dos artigos 114.º, 205.º e 206.º da Constituição da República;

6) Ainda que assim se não entenda, sempre a atribuição de poderes definitivos, nesta matéria, a um órgão da administração pública, implicaria a inconstitucionalidade das citadas disposições legais, por violação do princípio da separação de poderes e funções do Estado, já que,

7) O acto de resolver conflitos de interesses entre o Estado e o particular, relativamente à atribuição do montante indemnizatório, é necessariamente um acto jurisdicional;

8) Desta sorte, e por qualquer das razões apontadas, o despacho recorrido enferma do vício de usurpação de poderes, pelo que é nulo;

9) O acto recorrido enferma, também, de vício de forma, por falta de fundamentação, já que a simples recepção dos fundamentos da informação da JCP não constitui fundamentação idónea, pois esta é, em si própria, insuficiente.

Contra-alegou o Secretário de Estado do Orçamento, lembrando acórdãos deste Supremo Tribunal e do Tribunal Constitucional em sentido contrário ao pretendido pelos recorrentes; nessa perspectiva, não se verifica a aludida inconstitucionalidade.

Também não assiste razão aos recorrentes, quando defendem que o acto recorrido não foi fundamentado; apropriou-se ele de informação da JCP que, por sua vez, aponta exaustivamente as razões do decidido.

O digno magistrado do Ministério Público entende que o despacho recorrido está viciado de usurpação de poderes, pois traduz um poder decisório que se insere na esfera de atribuições dos tribunais.

As questões que teremos que resolver são, dado o exposto: a de saber se são inconstitucionais os preceitos legais que estabelecem a

homologação ministerial das decisões das comissões arbitrais de que tratam os autos, resultando que essa referida homologação, se a inconstitucionalidade se verificar, representa uma invasão da esfera de poderes dos tribunais; e, caso não exista aquela usurpação de poderes, a de saber se o despacho recorrido está devidamente fundamentado.

Consideramos provados e com relevo para a decisão das apontadas questões, os seguintes factos:

1) Pelo Decreto-Lei n.º 135-A/75, de 15 de Março, foi nacionalizada a Companhia de Seguros Sagres, S. A. R. L.

2) Na data referida no n.º 1, os recorrentes Jorge Augusto e José Manuel detinham, respectivamente, 99 e 166 acções da Companhia de Seguros Sagres.

3) As acções referidas no n.º 2 tinham o valor nominal de 1000$ cada uma.

4) Pelo Despacho Normativo n.º 13/89, publicado na 1.ª série do *Diário da República,* de 14 de Fevereiro de 1989, foi fixado em 15 547$50 o valor definitivo das acções da Companhia de Seguros Sagres, para efeitos de indemnização.

5) Discordando do valor referido no n.º 4, os recorrentes requereram, a 16 de Março de 1989, a constituição de comissão arbitral.

6) A comissão arbitral constituída em resultado do que consta do n.º 5 deliberou, a 12 de Outubro de 1990, fixar no montante de 34 180$80 o valor de cada acção da referida Companhia de Seguros, para efeitos de indemnização pela nacionalização; e reconhecer a razoabilidade de serem pagos juros de mora à taxa legal (tudo como consta de fls. 31 a 69).

7) A 29 de Julho de 1991, o Secretário de Estado do Tesouro proferiu despacho que homologou apenas parcialmente a decisão referida no n.º 6, fixando o valor de uma das referidas acções em 23 665$50, assim concordando com informação em que o despacho foi aposto (como consta de fls. 4 a 8 do processo administrativo instrutor).

8) O despacho referido no n.º 7 foi publicado, com o n.º 1 328/91-SET, na 2.ª série do *Diário da República,* de 16 de Agosto de 1991.

Atentemos, agora, nas normas jurídicas implicadas na decisão do presente recurso.

A primeira questão a considerar é, pelos efeitos ligados à sua eventual procedência, a de saber se houve a alegada usurpação de poderes, por o acto administrativo contenciosamente recorrido ter invadido a esfera de jurisdição dos tribunais.

Começamos por constatar que o referido acto foi praticado ao abrigo da lei à sua data vigente, nomeadamente do n.º 6 do artigo 16.º da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro, e do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 51/86, de 14 de Março.

Portanto, a procura sobre a existência de usurpação de poderes conduzir-nos-á à indagação da constitucionalidade dessas disposições legais; e a questão tem necessária atinência com a distinção entre as funções administrativa ou jurisdicional, ou da possibilidade constitucional de a lei ordinária cometer a solução duma questão a uma entidade administrativa ou a um tribunal.

Conhecida a complexidade da distinção entre aquelas duas naturezas de funções do Estado, certo é que não iremos aqui tratar das várias propostas de critérios distintivos e, muito menos, eleger um

deles como o mais válido. Mas, porque nos compete decidir um litígio em que tal questão é chamada à colação, começaremos por dizer que temos como correctas duas asserções, aliás com alguma conexão entre si.

a) A primeira é a de que o legislador ordinário não é inteiramente livre na atribuição da competência para a resolução dum determinado tipo de questão a um tribunal ou à Administração; ou, por outras palavras, a lei ordinária não pode livremente conferir a uma determinada função ou a natureza jurisdicional ou a natureza administrativa.

b) A segunda é que o simples recurso contencioso de anulação não realiza, de pleno, o direito de efectivo acesso aos tribunais.

Quanto ao primeiro aspecto, temos que partir da constatação de que, por maior que seja o melindre teórico da distinção, é um facto que o nosso direito positivo enuncia de modo diverso os conteúdos e as finalidades das funções dos tribunais e da Administração.

Assim, segundo os n.os 1 e 2 do artigo 205.º da Constituição, os tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo, incumbindo-lhes, nessa missão, assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados.

Por seu turno, reza o n.º 1 do artigo 266.º, também da Constituição, que a administração pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

Embora em ambos os enunciados estejam envolvidos o interesse público e os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, verifica-se, pelo menos e desde logo, uma diferença de «centro» de actuação, o que quererá dizer que o objectivo primacial da função judicial é a defesa dos direitos e interesses, a repressão da ilegalidade e o dirimir de conflitos, ao passo que o cerne da actuação da Administração se encontra na realização do interesse público; ou, pelo menos, do interesse público multiforme e de plúrimos objectivos que corresponde à multiplicidade de funções administrativas, pois que não se pretenderá que a acção dos tribunais não obedece, também, a um certo interesse público. Esta afirmação estará subjacente às propostas, no sentido de que o critério fundamental de caracterização da função judicial reside no facto de ela realizar ou se propor realizar o específico interesse público da composição de litígios.

Aceitando o que há de correcto nesta ideia, diremos que essa função de composição de litígios pressupõe e exige uma postura «exterior» a estes, que não seja perturbada por qualquer acto autoritário tomado em nome de qualquer outro interesse, administrativo.

Enquanto que a referência a «interesse público» aparece, no encunciado constitucional sobre as funções dos tribunais, como um dos possíveis interesses «a regular» ou a considerar (como que um «objecto» da função), na norma sobre as funções da administração pública o interesse público (administrativo) é o próprio motor, o impulsionador e informador da actividade.

Não é tarefa fácil determinar os casos em que na composição dum litígio se pode interpor um acto autoritário e unilateral da Administração. Mas a tarefa interpretativa é certamente facilitada nos casos em que os direitos ou interesses a compor têm directa protecção constitucional. Nesses casos, até como decorrência da regra de que

as restrições também têm que ter justificação constitucional (artigo 18.º, n.º 2), terá que ser buscada nesse diploma fundamental aquela possibilidade. E diremos que, nesse ponto de vista, paradigmático se nos afigura o direito à propriedade.

O n.º 1 do artigo 62.º da Constituição garante-o; o n.º 2 do mesmo preceito admite as restrições decorrentes da requisição e da expropriação por utilidade pública, salvaguardando a justa indemnização; na primeira versão constitucional admitia-se, com certos pressupostos, o seu total sacrifício, sem indemnização.

Isto é, só é actualmente admitida a intromissão «perturbadora», dum acto administrativo autoritário, quanto à requisição e expropriação em si mesmas. Só estas podem ser levadas a cabo por acto administrativo.

É necessariamente por essa razão que só o acto determinativo da expropriação ou da requisição é apreciado nos tribunais administrativos; já a fixação da indemnização, onde já não releva qualquer interesse público que não seja o da composição do litígio, é processada nos tribunais comuns.

E aqui passamos à segunda afirmação que começamos por fazer, a de que o simples recurso contencioso não garante, de pleno, o efectivo direito de acesso aos tribunais.

Como vimos, a intromissão dum acto unilateral autoritário da Administração na esfera dos direitos e interesses legalmente protegidos, própria dos sistemas ditos «administrativos» vigente nas democracias europeias continentais, representa uma limitação que exorbita do já referido interesse de composição de conflitos, feita em nome dum interesse público que à própria Administração compete promover. Daí que também a fiscalização judicial dessas «intromissões» autoritárias sofra limitações, em nome do próprio interesse público que as fundamentam; é o que se traduz pela regra de que o recurso contencioso de anulação é um recurso de mera legalidade, o que, sendo já uma garantia perante aquelas manifestações unilaterais autoritárias (e, na sua feição actual, resulte já duma contínua evolução no sentido do aprofundamento das exigências de legalidade), não realiza, de modo completo, a garantia de efectiva composição dos litígios pelos tribunais, que só existe de pleno quando o tribunal actua em termos de plena jurisdição.

Daí a conexão desta afirmação com a aquela outra de que o legislador ordinário não é inteiramente livre na atribuição de competência para a resolução de conflitos, ou aos tribunais, ou à Administração.

Postas estas considerações de ordem geral, que nos pareceram necessárias para enquadrar a situação, atentemos no caso específico da legislação sobre as indemnizações por nacionalização.

A Lei n.º 80/77 veio a lume quando a Constituição admitia que a lei determinasse que as expropriações de latifúndios e de grandes proprietários e empresários ou accionistas não dessem lugar a qualquer indemnização (artigo 82.º, n.º 2).

Não foi, porém, ao abrigo desta disposição que foi elaborada e publicada aquela lei, não só porque logo no n.º 1 do seu artigo 1.º o indica claramente que não, como também porque se refere a nacionalizações e expropriações de todo o tipo de propriedades, empresas ou acções, que não eram — e não foram — em todos casos, latifundiários, empresas ou acções com dimensão como a considerada naquele n.º 2 daquele artigo 82.º

Logo, tinha que ser respeitada a possibilidade de jurisdicionalização plena da determinação das indemnizações, pois nesse aspecto já não releva o interesse público que terá determinado as nacionalizações ou expropriações.

No entanto, a Lei n.º 80/77 optou por determinar que fosse um acto administrativo a fixar a indemnização (artigo 15.º, n.º 1); desse acto havia impugnação por duas possíveis vias, cuja escolha era deixada ao interessado: ou imediato recurso para o foto administrativo (artigo 16.º, n.º 8), ou para uma comissão arbitral; no sentido de que esta comissão seria, não um tribunal arbitral, mas um órgão da Administração, poderá argumentar-se com base no facto de a lei estabelecer a possibilidade de recurso para o foro administrativo, «nos termos gerais de direito», de forma igual à que estabelecia para os despachos do ministro.

O Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro, alterou vários preceitos daquela lei, entre os quais os referentes à aludida comissão arbitral.

O artigo 15.º da referida lei, segundo aquela alteração, manteve a regra de que o valor da indemnização definitiva é fixado Por acto administrativo. Mas as decisões das comissões já não são directamente recorríveis para os tribunais: só adquirem validade após homologação por acto administrativo ministerial.

Neste regime, ou o acto administrativo contemplado no artigo 15.º é um simples acto opinativo ou, se for um acto decisório, o preceito é inconstitucional, por estabelecer uma intromissão da Administração em funções de natureza jurisdicional.

Por outro lado, as comissões arbitrais já não são órgãos de recurso de actos administrativos, já que o n.º 1 do artigo 16.º possibilita que os interessados a elas recorram em primeiro grau de decisão; configuram-se, sim, como verdadeiros tribunais arbitrais.

Essa natureza é acentuada no Decreto-Lei n.º 51/86, de 14 de Março, cujo artigo 13.º lhes comete a «resolução» de quaisquer litígios relativos à titularidade do direito à indemnização e à sua fixação, liquidação e efectivação; cujo artigo 14.º diz que «julgarão» face ao direito vigente; e cujos artigos 15.º e segs. estabelecem o processo do respectivo funcionamento.

Como tribunais arbitrais, constitucionalmente reconhecidos (artigo 211.º, n.º 2, da Constituição, correspondente ao n.º 2 do artigo 212.º da versão constitucional de 1982, vigente à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 51/86), as referidas comissões dão satisfação à exigência constitucional de efectivo acesso ao tribunais, em jurisdição plena.

Mas, nesse quadro institucional, é inadmissível a exigência de homologação ministerial, estabelecida também no artigo 24.º do referido Decreto-Lei n.º 51/86, para a validade dos julgamentos das comissões arbitrais. Na verdade, essa necessidade viola a independência dos tribunais e da sua única sujeição à lei, consagrada na versão constitucional de 1976 (artigo 208.º), mantida no artigo com o mesmo número da versão de 1982 e no artigo 206.º da actual versão.

São, assim, materialmente inconstitucionais o n.º 6 do artigo 16.º da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, e o artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 51/86, de 14 de Março.

Por virtude dessa inconstitucionalidade, essas disposições não são passíveis de aplicação pelo tribunais (artigo 207.º da Constituição) e, assim sendo, não tem qualquer base legal a homologação da decisão das comissões arbitrais; donde que despachos com esse conteúdo,

como é o caso do acto neste processo recorrido, incorram em usurpação de poderes, por invadirem a esfera dos poderes judiciais.

A usurpação de poderes tem refeitos jurídicos identificados com os da nulidade.

Concluindo assim, fica prejudicado o conhecimento da alegada falta de fundamentação.

Pelo exposto, acordam em declarar a nulidade do despacho do Secretário de Estado do Tesouro, de 29 de Julho de 1991, com a referência n.º 1328/91-SET.

Sem custas.

Lisboa, 18 de Fevereiro de 1993. — *José Manuel de Moura Pires Machado* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira — José João Fernandes da Silva.* — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 18 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Legitimidade passiva. Rejeição do recurso.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Quando o caso julgado do recurso contencioso possa atingir, directamente, todos os interessados no acto recorrido, todos têm de intervir na relação processual.

2 — Se é posta em causa uma lista de admissão de sargentos para a frequência dum curso do Instituto Superior Militar, baseando-se o recorrente na violação do critério legal de selecção, o caso julgado a proferir pode atingir directamente todos os sargentos admitidos, pelo que todos têm de ser citados para contestar a pretensão do recorrente.

Recurso n.º 30 604, em que são recorrente Rui Manuel Pacheco Ribeiro e recorrido o general Ajudante-General do Exército. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Simões Redinha.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Rui Manuel Pacheco Ribeiro, com os sinais dos autos, veio interpor o presente recurso jurisdicional da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Coimbra, que rejeitou o recurso contencioso que o recorrente havia interposto do despacho do general Ajudante-General do Exército (AGE), de 2 de Agosto de 1990, por ilegitimidade passiva.

Nas alegações o recorrente concluiu assim:

«I — O recurso contencioso foi rejeitado por ilegitimidade passiva, uma vez que o M.mo Juiz *a quo* entendeu que devia ter sido requerida a citação de todos os sargentos admitidos à frequência do 1.º ano

do Curso A do ISM no ano lectivo de 1990-1991, sem distinção das armas ou serviços a que pertenciam.

II — Da anulação do acto impugnado resultará, como consequência, a salvaguarda do direito do recorrente à progressão na sua carreira militar, com a *antiguidade relativa* que tem, no quadro especial do Exército a que pertence: *o do Serviço Geral do Exército* (SGE).

III — Os militares do exército distribuem-se por *diversos quadros, que correspondem às diferentes armas e serviços* (Decreto-Lei n.º 949/76, de 31 de Dezembro, artigo 4.º, n.º 2), e a sua *antiguidade relativa* afere-se pelo mapa de antiguidade que, *para cada um dos quadros,* é publicado anualmente [Decreto-Lei n.º 920/76, de 31 de Dezembro, artigos 6.º, n.º 1, 7.º e 19.º, alínea *b*)].

IV — O mesmo se alcança, quanto a oficiais, dos artigos 24.º, n.º 3, alínea *a*), 29.º, 30.º, 35.º, 115.º, alínea *b*), e 116.º do Estatuto do Oficial do Exército (Decreto-Lei n.º 176/71, de 30 de Junho), e, quanto aos militares em geral, do capítulo III (artigos 133.º a 138.º) do actual Estatuto dos Militares das Forças Armadas (Decreto-Lei n.º 34-A/90, de 24 de Janeiro), máxime artigo 133.º, n.º 2.

V — A procedência do recurso só pode afectar situações de outros militares que pertençam ao *mesmo quadro do SGE* — que são *apenas os três sargentos,* mais modernos do que o recorrente, cuja citação foi requerida.

VI — A sentença recorrida violou, assim *inter alia,* as disposições legais referidas nestas conclusões, pelo que deve ser revogada, de modo que venha a conhecer-se da violação da lei, pelo acto impugnado, desde logo através da arguida inconstitucionalidade material dos despachos n.os 143/84, 35/88 e 43/88 do Chefe do Estado-Maior do Exército (CEME).»

A autoridade recorrida apresentou contra-alegações mas nada refere que se possa ter como atinente ao conteúdo da sentença recorrida, onde apenas foi decidido, como se disse, rejeitar o recurso directo por ilegitimidade passiva.

O Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto emitiu o seguinte parecer:

«O recurso contencioso tem por objecto o acto do general AGE que estabeleceu a lista de nomeação para a frequência do 1.º ano do Curso A do ISM para o ano lectivo de 1990-1991, e fundamenta-se na ilegalidade dos despachos do CEME que definiram novas condições de acesso ao referido curso, quer no que concerne à avaliação de aptidões, quer no que se refere ao número de vagas a preencher por cada direcção de arma ou serviço.

Neste condicionalismo, a procedência do recurso é susceptível de afectar a situação jurídica de todos os candidatos admitidos, e não apenas a dos oriundos do serviço a que também pertence o recorrente.

Com efeito, a anulação contenciosa do acto, com o fundamento invocado, determina a necessidade de ser reiniciar o processo de admissão com base em diferentes critérios de selecção e de distribuição de vagas, o que implicará um diferente escalonamento dos candidatos admitidos e até a exclusão de alguns deles em favor de outros que revelem mais mérito nas provas prescritas no Decreto-Lei n.º 347/77 se beneficiarem da abolição das quotas por direcções de armas e serviços para efeito de preenchimento de vagas.

Não está, pois, em causa apenas a eventual ultrapassagem dos militares mais modernos na respectiva escala de antiguidades, mas o próprio direito à nomeação para a matrícula no referido curso do

ISM e que abranja todos os candidatos incluídos na lista aprovada pelo acto recorrido.

De resto, a nomeação para o curso não determina necessariamente a progressão na escala de antiguidades em prejuízo dos militares que não tenham sido nomeados, ficando esse resultado sempre dependendo das vicissitudes relativas à frequência e aproveitamento, o que significa que, na perspectiva em que o recorrente se coloca, a interposição do recurso não poderia prejudicar directamente os militares mais modernos, por aquela razão, e estes não disporiam de legitimidade para intervir no processo.

Mas, como se viu, o prejuízo que decorre de eventual procedência do recurso contencioso consiste, não na eliminação da vantagem que os militares mais modernos adquiriram com a admissão ao curso, no plano da progressão na lista de antiguidade, mas na própria postergação do direito à nomeação, com todas as consequências decorrentes a nível de progressão na carreira.

Por todo o exposto, improcedem, a meu ver, todas as conclusões do recurso, devendo assim denegar-se provimento e confirma-se a sentença recorrida.»

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Para tanto importa começar por referir a matéria de facto atinente.

Assim:

1) O recorrente é primeiro-sargento do SGE e apresentou a sua candidatura à frequência do Curso A do ISM de 1990-1991.

2) Por despacho do general AGE, de 2 de Agosto de 1990, foram ordenados os concorrentes admitidos à frequência do referido curso, para 1990-1991.

3) Os candidatos foram seleccionados, dentro das vagas fixadas, pela ordem em que surgem na graduação efectuada pela chefia do serviço e direcção das armas, em função da quantificação do serviço prestado, nos aspectos éticos, culturais e técnico-profissionais, sem prestação de quaisquer provas.

4) O recorrente foi admitido ao concurso mas não foi seleccionado para o referido curso, por ter sido colocado em posição em que não cabia no número de vagas estabelecidas para os candidatos oriundos do SGE.

5) Dos candidatos admitidos ao curso alguns deles têm menor antiguidade do que o recorrente.

6) Por despacho de 8 de Junho de 1990, do CEME, foi fixado o número de vagas para o Curso A do ano lectivo de 1990-1991 bem como a quota de vagas que, dentro desse contingente global, cabia a oriundos de cada uma das armas e serviços, tudo nos termos do documento de fl. 3 do processo instrutor.

Vejamos, agora, se a sentença recorrida merece a censura que o recorrente lhe pretende desferir.

Para concluir pela ilegitimidade passiva a sentença discorreu assim:

A admissão dos candidatos ao curso foi baseada nos despachos n.os 143/84 e 35/88 do CEME, que o recorrente acusa de ilegais por infracção ao princípio da hierarquia das normas.

Segundo a plausibilidade de soluções o acto recorrido pode vir a ser anulado por se verificar a ilegalidade dos referidos despachos;

E se for anulado o acto por tal fundamento, em execução de sentença, a administração militar terá de proceder a nova operação de admissão de candidatos ao curso, mas não já com base naqueles despachos n.os 143/84 e 35/88, mas sim nas normas da Portaria n.º 613/77 e do Decreto-Lei n.º 347/77.

Ora, na perspectiva dessa nova ordenação, baseada em outros critérios legais, o seu resultado é potencialmente diferente, como, aliás, é esperado pelo recorrente.

Por isso, na lógica do decidido, podem vir a ser directamente atingidos com o eventual provimento do recurso, mas só os interessados que o recorrente indicou, para serem citados, como assim todos os demais candidatos que foram admitidos ao curso.

Para o recorrente, os efeitos da eventual procedência do recurso só se reflectiriam na esfera jurídica dos três sargentos do SEG mais modernos que ele, argumentando com a autonomia de cada um dos quadros das armas e serviços dos militares do Exército.

Mas a razão está do lado da sentença.

Para o recorrente, dado o que consta da petição inicial, os despachos do CEME n.os 143/84, 35/88 e 43/88 violam «várias normas do Decreto-Lei n.º 347/77 e da Portaria n.º 613/77, por terem abolido as provas de admissão ao ISM (provas escritas) e implementarem outro critério de escolha dos candidatos pelas direcções das armas e dos serviços com base no mérito decorrente da quantidade e da qualidade do serviço prestado.

E como foi com base nesse critério «ilegal» que a ordenação dos candidatos foi feita, espera, o recorrente, que a procedência do recurso determine a prolação dum novo acto, agora em conformidade com o critério do Decreto-Lei n.º 347/87 e da Portaria n.º 613/77, de forma a que ele possa vir a ser um dos admitidos.

Ora, como o acto recorrido é o despacho de 2 de Agosto de 1990, que procedeu à nomeação de todos os candidatos à frequência do 1.º ano do ISM, com base em critério único que o recorrente acusa de ilegal, a procedência do recurso, anulando o acto, nada deixará de pé e todos os nomeados deixariam de o estar.

Só com a renovação do acto, em execução de sentença, os actuais nomeados poderiam voltar a ser, mas segundo um outro critério.

Na verdade, no caso de renovação do acto de admissão ao curso, o critério a utilizar não podia ser diferente para os sargentos do SGE, onde o recorrente pertence dos demais integrados nas diferentes armas que compõe o Exército.

Estamos assim perante uma situação em que o fundamento de anulação do acto é de *ilegalidade objectiva* — a ilegalidade do critério de selecção de todos os sargentos —, pelo que o caso julgado que se formaria teria eficácia *erga omnes,* pois não fazia qualquer sentido admitir os sargentos do SGE segundo um critério e os da armas segundo outro critério diferente.

Daqui decorre a conclusão de que têm de ser citados todos os interessados que podem ser atingidos pelo julgado, o que no caso seriam todos os sargentos admitidos, uma vez que da anulação do acto pelo invocado fundamento todos eles seriam atingidos na sua esfera jurídica (no sentido exposto, cf. M. Caetano, *Manual,* vol. II, p. 395 e Acórdão do STA de 19 de Novembro de 1987, in recurso n.º 18 609, entre outros).

Como esclarecidamente refere o Sr. Procurador-Geral-Adjunto, a eventual procedência do recurso, nos termos em que se encontra proposto, importava «a postergação» do direito à nomeação de todos os sargentos a que o acto se refere.

Pelo exposto é de concluir, como a sentença decidiu, que no caso só com a citação de todos os demais sargentos admitidos aos curso ficaria assegurada a regularidade da relação jurídica processual.

Nestes termos, sem necessidade de outras considerações, se decide negar provimento ao presente recurso e confirmar a sentença recorrida.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 18 000$, com 50 % de procuradoria.

Lisboa, 18 de Fevereiro de 1993. — *António Simões Redinha* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira — José Maria Rodrigues da Silva.* — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 18 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Nulidades da sentença. Formulação de novos quesitos. Factos a ter em conta na sentença. Empreitada de obras públicas. Responsabilidade do empreiteiro pelos actos dos seus trabalhadores. Fiscalização. Posse administrativa. Inventário.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Desde que não falte em absoluto a fundamentação, poderá haver erro de julgamento mas não nulidade da sentença, nos termos previstos no artigo 668.º, n.º 1, alíneas b) ou c), do Código de Processo Civil.

2 — Pode o juiz formular quesitos novos [artigo 605.º, n.º 2, alínea f), do Código de Processo Civil], só podendo no entanto servir-se de factos alegados (artigo 664.º), excepto tratando-se de factos meramente instrumentais.

3 — Para além da especificidade e respostas positivas aos quesitos, deve o juiz ter em conta ao decidir factos aceites ou provados nos autos, apesar de não constarem daquelas peças processuais.

4 — O empreiteiro responde objectivamente pelos actos dos seus trabalhadores praticados no decurso dos trabalhos (artigo 800.º, n.º 1, do Código Civil), não podendo por isso desculpabilizar-se o seu incumprimento com base em indisciplina laboral.

5 — Nos termos do artigo 8.º, alínea e), do Decreto-Lei n.º 35 611, de 25 de Abril de 1946, competia às câmaras municipais a fiscalização da construção das casas de renda económica, sendo certo que esta norma não era imperativa.

6 — Desaproveitadas várias prorrogações graciosas do prazo de construção e não cumprindo o empreiteiro a intimação para apresentar plano de trabalho, estavam reunidas as condições para a posse administrativa (artigo 136.º do Decreto-Lei n.º 48 871, de 19 de Fevereiro de 1969).

7 — Eventuais irregularidades na feitura do inventário (artigo 210.º do mesmo diploma) não invalidam a posse administrativa, tendo como única consequência poder o empreiteiro demonstrar que o mesmo contém inexactidões, com as devidas consequência.

Recurso n.º 30 743, em que são recorrente o município de Setúbal e recorrido Luís Romão. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Nascimento Costa.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — Luís Romão, industrial da construção civil, instaurou em 23 de Outubro de 1978, na então Auditoria Administrativa de Lisboa, acção com processo ordinário, ao abrigo dos artigos 217.º e 218.º, n.os 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 48 871, de 19 de Fevereiro de 1969, contra o município de Setúbal, *aduzindo,* em síntese:

Celebrou em 5 de Abril de 1973, com a Câmara Municipal de Setúbal (CMS), dois contratos de empreitada para a construção de um grupo de casas de renda económica em Setúbal (2.ª fase), sendo o primeiro contrato referente aos lotes 1 a 23 e o segundo referente aos lotes 24 a 46;

O auto de consignação dos trabalhos foi celebrado em 16 de Abril de 1973, constando do mesmo que o representante da CMS se comprometia a mandar retirar do local onde a obra devia ser construída todos os materiais pertencentes à CMS;

O autor iniciou a obra dentro do prazo previsto nos contractos;

O levantamento dos cabos eléctricos e postes de alta tensão existentes no local só foi efectuado em fins de 1974 e as sapatas dos postes só foram removidas em meados de 1975;

O que impediu a implementação de alguns edifícios e a construção das últimas lajes de outros edifícios, tendo obrigado o autor a suspender os trabalhos e a deslocar todo o equipamento para outro local;

A entrega completa dos terrenos onde a obra devia ser construída só ficou concluída em meados de 1975;

A CMS procedeu unilaterialmente à mudança de localização de vários edifícios previstos;

E mandou efectuar no decorrer da empreitada diversos trabalhos a mais;

Pelos motivos apontados, o autor solicitou a prorrogação do prazo contratual, tendo sido concedidas quatro prorrogações, três das quais formalizadas e a última não formalizada;

Na parte final de 1974, durante todo o ano de 1975 e também no decurso de 1976, a normal prossecução dos trabalhos foi gravemente afectada pela agitação social que então reinava,

O fiscal da obra contribuiu decisivamente para tal agitação;

Este fiscal retirou muito material da obra, que nela veio a ser aplicado depois de ser ocupada pelos trabalhadores e pelo fiscal;

O que ocorreu em 15 de Outubro de 1976;

A CMS procedeu ilegalmente à tomada de posse administrativa da obra;

Não houve sequer inventário (artigo 210.º do diploma citado);

Actuando ilicitamente, o réu causou-lhe danos patrimoniais e não patrimoniais, que enumera;

Termina (fl. 12) pedindo se condene o réu:

a) A reconhecer ao autor o direito de prosseguir na execução da obra;

b) A reconhecer que o autor é dono e legítimo possuidor da viatura, dos materiais, do equipamento, das madeiras e andaimes que se encontravam na obra na data da ocupação, os quais se encontram identificados nas relações de materiais, equipamento, madeiras e andaimes juntas;

c) A entregar ao autor, a referida obra e a viatura, materiais, equipamento, madeira e andaimes referidos em *b*) e a pagar ao autor a indemnização necessária para o ressarcir da depreciação sofrida pela viatura, materiais, equipamento, madeira e andaimes bem como a indemnizá-lo pelo prejuízo causado pelo facto de se encontrar impossibilitado de utilizar esses bens em outras obras que traz em curso (se qualquer desses bens se encontrar totalmente depreciado ou se os materiais deixados na obra tiverem sido aplicados na mesma, deverá ser pago ao autor o preço actual desses bens);

d) A pagar ao autor as quantias mencionadas nos autos n.º 30 e 32, que dizem respeito a trabalhos que o autor mandou executar anteriormente à data da ocupação, do montante global de 972 887$50;

e) A pagar ao autor o preço dos trabalhos por ele mandados executar anteriormente à data da ocupação da obra e que não haviam ainda sido medidos e contados quando a mesma se verificou (quantia a liquidar em execução da sentença);

f) A pagar ao autor os juros e encargos bancários por ele pagos (referentes às garantias) ao Banco Totta e Açores (BTA) e ao Banco da Agricultura, desde a data da ocupação até à data em que for restituída ao autor a obra da qual foi esbulhado (quantia a liquidar em execução de sentença);

g) A pagar ao autor, a quantia correspondente à revisão de preços referente à parte da obra mandada executar até á data da ocupação, de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 273-B/75, de 3 de Junho e artigo 437.º do Código Civil (quantia a liquidar em execução de sentença);

h) A pagar ao autor a percentagem de 10 % sobre os trabalhos que o autor não pôde executar devido ao facto de haver sido esbulhado da obra (artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 48 871, de 19 de Fevereiro de 1969);

i) A pagar ao autor uma indemnização pelos danos patrimoniais e não patrimoniais por ele sofridos emergentes do facto de ter sido ilegalmente despossado da obra que lhe havia sido adjudicada (quantia em execução de sentença).

Requereu o autor, nos termos e ao abrigo do disposto no artigo 8.º, § 3.º, do Decreto-Lei n.º 35 611, de 20 de Abril de 1946, que a Caixa Nacional de Pensões (CNP) seja citada para intervir como assistente no processo.

II — Por despacho de fl. 60 v.º foi ordenada a citação e ainda a notificação da CNP da pendência deste processo.

A fl. 62 veio o autor informar que a posição contratual da CNP no contrato celebrado com a CMS referente à construção do Bairro de Casas de Renda Económica de Setúbal, 2.ª fase, teria sido cedida pela Portaria n.º 520/78, de 6 de Setembro, ao Fundo de Fomento de Habitação (FFH).

Por despacho de fl. 63 foi mandado notificar o FFH da pendência da acção.

A fl. 69 contestou a CMS.

Além do mais que agora não interessa, aduz a CMS que fez por seu lado atempadamente tudo a que estava obrigada para que o autor pudesse cumprir.

Não houve «ocupação» mas apenas posse administrativa, feita nos termos legais.

A obra foi concluída.

O autor já recebeu 10 000 000$ a título de indemnização pela revisão de preços.

Termina pedindo se julgue improcedente a acção e procedente a reconvenção que também deduz.

Porque o FFH foi extinto pelo Decreto-Lei n.º 214/82, de 29 de Maio, foi ordenada a citação do Estado, seu sucessor, na pessoa do presidente da comissão liquidatária do FFH (despacho de fl. 187).

Esta entidade requereu a fl. 194 a sua intervenção como assistente, exclusivamente quanto ao pedido reconvencional.

No saneador-sentença de fls. 199 e segs., o M.mo Juiz absolveu o réu do pedido, por entender haver caducidade e absolveu o autor da instância reconvencional.

Esta sentença transitou na parte em que absolveu o autor da instância reconvencional mas foi revogada na parte em que absolveu o réu do pedido (v. acórdão deste Tribunal de fls. 246 e segs.)

Ficou ainda assente a legitimidade do réu, que por este fora posta em crise.

A fls. 282 v.º e segs. (2.º vol.) foram elaborados a especificação e o questionário, que não sofreram reclamação.

Os quesitos mostram-se respondidos a fl. 502, não tendo havido reclamações (no julgamento interveio, como assistente, produzindo, inclusive, prova, a comissão liquidatária do FFH).

Por sentença de fls. 516 e segs., o M.mo Juiz decidiu a acção.

Extraem-se as seguintes conclusões da parte final (fls. 546 v.º e segs.):

O retardamento da execução dos trabalhos em nada foi da responsabilidade do empreiteiro e antes foi do ambiente criado pelo fiscal da obra, na sequência da Revolução do 25 de Abril;

Foi portanto ilegal a posse administrativa, que aliás não obedeceu aos trâmites legais;

O réu infringui assim o artigo 136.º do Decreto-Lei n.º 48 871;

Incorreu portanto em responsabilidade contratual;

Não procede no entanto a acção em que o autor pede a percentagem de 10 % sobre o valor dos trabalhos que não pode efectivar (artigo 208.º do último diploma);

Mas tem direito a ser indemnizado dos danos emergentes e lucros cessantes, dentro dos limites do pedido, resultantes da rescisão unilateral do contrato por parte do réu.

Assim, julgando parcialmente procedente a acção, decidiu o M.mo Juiz condenar a CMS a:

I) Reconhecer que o autor tinha o direito de prosseguir na execução da obra, face à ilegalidade da posse administrativa, nas circunstâncias em que esta ocorreu;

II) reconhecer que o autor era o legítimo dono e possuidor da viatura atrás identificada e de todos os equipamentos, ferramentas e demais materiais existentes na obra à data da posse administrativa;

III) Entregar tais bens ao autor, no estado em que se encontravam na mesma data, ou o seu valor, no caso de impossibilidade de entrega em espécie, aos preços actuais;

IV) A pagar ao autor o preço dos trabalhos mandados executar anteriormente à data da posse administrativa e que não haviam sido medidos e contados à data desta; o pagamento destes trabalhos terá de ser segundo os preços unitários dos contratos ou segundo preços a acordar, consoante se trate de trabalhos de espécies previstas ou não previstas nos contratos;

V) A pagar ao autor as quantias mencionadas nos autos n.os 30 e 32, nos montantes, respectivamente, de 708 161$50 e 264 726$, no total de 972 887$50;

VI) A pagar ao autor os encargos bancários e juros pagos aos Bancos Totta & Açores e da Agricultura, referentes às garantias que teve de constituir por virtude das empreitadas, desde a data da referida posse administrativa;

VII) A pagar ao autor a quantia correspondente à revisão de preços referente à parte da obra mandada executar ao autor até à data da posse administrativa, de acordo com o artigo 173.º do Decreto-Lei n.º 48 871;

VIII) A pagar ao autor uma indemnização pelos danos patrimoniais e não patrimoniais, derivados do facto de ter sido ilegítima e abusivamente desapossado da obra que lhe havia sido prejudicada.

Tudo a liquidar em execução da sentença.

III — Interpôs o réu recurso jurisdicional, tendo alegado como segue:

1. A decisão está em contradição com a matéria de facto provada e viola o direito aplicável.

2. Nos contratos celebrados a CNP, posteriormente o FFH e recentemente o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE), que sucederam àquela, outorgou na qualidade de dono da obra, como se concluiu do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 35 611, de 25 de Abril de 1946.

3. Tal resulta aliás do acordo prévio celebrado na mesma data (5 de Abril de 1973) entre a CNP e a CMS, ao abrigo do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 35 611.

4. Assim, a posição contratual da CMS é a de mero assistente técnico, nos termos do citado artigo 8.º, sendo a CNP dono da obra, quer para efeitos daquele diploma, quer para efeitos da lei reguladora dos contratos de empreitada na época (Decreto-Lei n.º 48 871).

5. E foi por isso que, no cumprimento do artigo 8.º referido, alínea *f*), a CNP obrigou a CMS a aplicar as penalidades previstas na lei e a tomar posse administrativa da empreitada.

6. Sempre a posse administrativa teria de ser a pedido do dono da obra (artigo 210.º do Decreto-Lei n.º 48 871).

7. Nos termos do artigo 8.º, alínea *f*), competia à CMS intentar as necessárias acções e execuções e por isso deduziu reconvenção.

8. Não sendo a CMS dona da obra, não pode ser responsabilizada pelas indemnizações decorrentes da violação do contrato.

9. Só ao empreiteiro é imputável o comportamento indisciplinado dos seus trabalhadores.

10. O fiscal Francisco da Velha não foi nunca fiscal dos quadros da CMS nem por esta encarregado fosse do que fosse.

11. Ao que parece, era fiscal da CNP, mas podia ser mais um trabalhador do empreiteiro, porque o seu comportamento foi igual ao dos outros.

12. Existem nos autos numerosos documentos, assinados pelo empreiteiro, em que este admite culpa pelos atrasos e ter salários em dívida, pelo que deviam ter sido apreciados pelo Tribunal.

13. Porque existe discrepância entre a prova feita e a decisão, é nula a sentença [artigo 668.º, n.º 1, alínea *c*), do Código de Processo Civil (CPC)].

14. Deveria o Tribunal ter formulado um quesito onde claramente se suscitasse a prova relativa à qualidade em que o fiscal Francisco da Velha actuou [artigo 650.º, n.º 2, alínea *f*), do CPC].

15. Em razão do atraso na remoção dos postes e sapatas foram prorrogados os prazos.

16. A sentença recorrida violou os artigos 8.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 35 611, 211.º do Decreto-Lei n.º 48 871 e 650.º do CPC.

17. Deverá ser revogada e o réu absolvido ou ordenar-se a repetição do julgamento, para que se formulem novos quesitos, designadamente no que concerne ao papel do fiscal Francisco da Velha, sua qualidade, quadro a que pertencia e quem representava.

O autor (fl. 556) limita-se a pedir a confirmação do julgado.

Parecer do digno magistrado do Ministério Público neste Tribunal (fl. 591):

«1. Os contratos em causa foram celebrados conjuntamente pela CMS e pelas CNP (depois substituída pelo FFH), ao abrigo do Decreto-Lei n.º 35 611, de 25 de Abril de 1946.

2. Trata-se de um contrato que tendo um particular (ou mais) como parte, tem ainda como partes distintas duas pessoas colectivas públicas que cooperam entre si na prossecução de determinado objectivo de interesse público (neste caso a realização de programas de habitação social).

3. São contratos deste tipo o contrato de investigação e os contratos de desenvolvimento para a habitação (Sérvulo Correia, in *Legalidade e Autonomia Contratual* [. . .], pp. 410 e 411).

4. A CMS e a CNP, ou a entidade que lhe sucedeu, têm pois a idêntica qualidade de co-contratantes no âmbito dos referidos contratos, ainda que com direitos e deveres de diferente natureza.

5. Segundo o regime legal aplicável, à câmara municipal competia prestar a assistência técnica à edificação das casas de renda económica, que constituía o objecto do contrato, e especialmente fiscalizar a construção e aplicar as penalidades previstas na lei [artigo 8.º, alíneas *e*) e *f*), do Decreto-Lei n.º 35 611].

6. No caso concreto, ao efectuar a posse administrativa da obra, a CMS não deixou de praticar um acto que se inseria no âmbito da sua responsabilidade contratual, e cujas consequências lhe são directamente imputáveis.

7. Não agiu como mero comissário.

8. E a circunstância de a CNP ser também parte contratante e, inclusive, ter solicitado a intervenção da CMS para tomar posse administrativa de obra, releva apenas nas relações internas entre as duas entidades, podendo quando muito justificar o direito de regresso desta contra aquela, mas sem qualquer repercussão no âmbito da presente acção.

9. A causa de pedir na acção é constituída pela ocupação ilegítima de obra, pela subsequente posse administrativa, que foi determinada

sem que ocorresse um injustificado atraso na execução dos trabalhos por parte do empreiteiro e ainda sem que se observassem as formalidades previstas na lei para o efeito.

10. Face à matéria dada como assente, e que o STA não pode alterar (v. artigo 712.º, n.º 1, do CPC), o autor foi impedido de continuar na obra a partir de 15 de Outubro de 1976, aí tendo deixado um veículo e diversas máquinas, equipamentos e materiais que nela estavam a ser utilizados [alínea *M*) da especificação].

11. As prorrogações de prazos contratuais autorizadas foram apenas devidas a factos imputáveis ao réu [alínea *F*) da especificação e quesitos n.os 1 e 5].

12. Desde o final do ano de 1974 o autor foi impedido de exercer de forma efectiva e eficaz a direcção da obra, tendo diminuído a produtividade dos trabalhadores, o que é atribuído à actuação fiscal da obra (resposta aos quesitos n.os 6 e 15).

13. O fiscal da obra não notificou o autor do novo plano de trabalhos que terá elaborado (resposta ao quesito n.º 19).

14. Da factualidade descrita e de outros elementos tidos também como provados resulta que o desenvolvimento normal dos trabalhos foi efectuado inicialmente por razões apenas imputáveis à CMS e depois por vicissitudes que, como é do conhecimento geral, poderão ser explicadas pela conjuntura política e social da época, mas para que também contribuiu a própria actuação do fiscal da obra.

15. A fiscalização da obra incumbia à CMS.

16. E tendo sido intentada a acção contra esta, com invocação de factos individualmente cometidos pelo fiscal da obra, a alegação do autor tem de interpretar-se no sentido de que este agira em representação do réu, só assim se compreendendo que se impute à CMS (e não a qualquer outra entidade) a responsabilidade pelos atrasos na conclusão da obra.

17. A CMS não impugna este facto, antes implicitamente o admite, como se vê do artigo 31.º da sua contestação.

18. Deste modo, não pode invocar-se agora, em sede de recurso jurisdicional, que o identificado fiscal da obra não era agente do réu, não se justificando pois a ampliação da matéria de facto para esclarecer um aspecto da causa que deve considerar-se como assente, face à posição das partes no processo.

19. Ainda que o atraso na execução da obra não seja exclusivamente imputável à actuação do fiscal da obra, como se depreende da resposta ao quesito n.º 12, e resulta já das considerações antecedentes, o certo é que os prejuízos de que o autor se pretende ressarcir derivam unicamente da circunstância de o empreiteiro ter sido ilegalmente afastado da administração da obra.

20. Não há pois que considerar qualquer limitação da responsabilidade contratual [artigo 799.º, n.º 2 do Código Civil (CC)].

21. O autor tem assim direito não só ao pagamento dos trabalhos a mais, dos trabalhos medidos e não pagos e da revisão de preços, mas também à restituição dos depósitos de garantia e ao valor dos equipamentos e materiais utilizados na obra — não sendo aqui aplicável o disposto no n.º 7 do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 48 871 — e ainda aos danos emergentes e aos lucros cessantes.

22. Deverá pois negar-se provimento ao recurso, confirmando-se a sentença recorrida, por se mostrarem improcedentes todas as conclusões da alegação.»

IV — Factos provados:

Especificação.

A) Por escrituras públicas de 5 de Abril de 1973, a CMS e a CNP adjudicaram ao autor duas empreitadas para a construção de dois grupos de casas de renda económica em Setúbal (2.ª fase), lotes 1 a 23 e 24 a 46, destinados à CNP — «Habitações Económicas» — Federação das Caixas de Previdência (doc. de fls. 15 a 31).

B) O auto de consignação dos trabalhos foi celebrado a 16 de Abril de 1973, tendo o representante da CMS dito que no prazo de 60 dias «seriam retirados do local todos os materiais pertencentes àquela entidade», e não foi apresentada qualquer reclamação pelo autor (doc. de fls. 32 e 33).

C) No local da obra existiam postes e diversos cabos eléctricos, alguns pertencentes à CMS.

D) O autor iniciou a obra no prazo previsto nas escrituras aludidas em *A*).

E) O autor dirigiu à CMS o ofício de 25 de Junho de 1973 (fl. 116), no qual chama a atenção para o facto de, decorridos 68 dias desde a assinatura do auto de consignação de obras, se verificar que não só não foram retirados do local de construção os materiais pertencentes à CMS mas também que continuam a ser descarregados mais materiais no local. E recordava que ficara combinado que a CMS retiraria os materiais no prazo de 60 dias a partir do auto de consignação.

F) O levantamento dos cabos eléctricos e dos postes de alta tensão aludidos em *C*) só foi efectuado em fins de 1974 e as sapatas dos postes só foram removidas em meados de 1975.

G) O autor solicitou e foram-lhe concedidas prorrogações do prazo fixado para terminar a obra:

1.ª prorrogação — até 8 de Abril de 1975;
2.ª prorrogação — até 7 de Julho de 1975;
3.ª prorrogação — até 2 de Abril de 1976.

H) A comissão administrativa da CNP, por ofício dirigido ao vice-presidente da comissão administrativa da CMS, em reunião de 12 de Outubro de 1976, veio informar aquela comissão administrativa, em reunião de 6 de Outubro de 1976, deliberara proceder com maior urgência à posse administrativa das obras, devendo o controle das mesmas competir a uma comissão mista composta de elementos da CMS e da CNP, solicitando as providências necessárias para a execução da deliberação.

I) O vice-presidente da comissão administrativa da CMS, por ofício de 15 de Outubro de 1976 (fl. 77), dirigido ao autor, notificou-o de que, com base no disposto no n.º 4 do artigo 136.º do Decreto-Lei n.º 48 871 e de harmonia com o proposto pela CNP, se toma posse administrativa da obra.

J) O vice-presidente da comissão administrativa da CMS, por ofício de 28 de Outubro de 1976 (fl. 96), dirigido ao autor, notificou-o para, querendo, estar presente ou fazer-se representar no acto de posse administrativa da obra, no dia 2 de Novembro de 1976, pelas 10 horas, no local dos trabalhos.

L) Em 2 de Novembro de 1976, foi lavrado auto de posse administrativa das referidas obras (doc. de fl. 98).

M) A partir de 15 de Outubro de 1976 o autor foi impedido de continuar a obra, tendo aí ficado a sua viatura *Ford* de matrícula AO-59-57 e os materiais, equipamentos e máquinas constantes dos docs. de fls. 39 a 46, que têm vindo a ser utilizados na execução da obra.

N) Ao autor não foram liquidadas as quantias correspondentes aos autos n.os 30 e 32, nos montantes, respectivamente, de 708 161$50 e 204 726$.

O) Os materiais referidos no doc. de fl. 46 estão inutilizados por terem sido utilizados na obra.

P) O autor tem pago juros e encargos bancários ao BTA e ao Banco da Agricultura, emergentes das garantias que subscreveu para poder executar a obra.

Q) Ao autor não foram pagos trabalhos executados mas não medidos e contados nem qualquer percentagem sobre trabalhos não executados.

R) O fiscal da obra era Francisco Ferreira da Velha.

Questionário.

1) O facto referido em *F*) impediu a implementação de alguns edifícios no local previsto bem como a construção das últimas lajes de outros edifícios, tendo obrigado o empreiteiro a suspender os trabalhos em curso e a deslocar para outro local todo o equipamento?

Resposta: *Provado.*

2) O réu procedeu unilateralmente à mudança da localização de vários edifícios previstos no projecto?

Resposta: *Não provado.*

3) E mandou efectuar, no decorrente da empreitada, diversos trabalhos a mais?

Resposta: *Não provado.*

4) Além das prorrogações referidas em *G*), foi concedida ao autor uma 4.ª prorrogação, não formalizada, até 2 de Janeiro de 1977?

Resposta: *Apenas provado* que além das prorrogações referidas em *G*) foi concedida ao autor uma 4.ª prorrogação, não formalizada, até 4 de Outubro de 1976.

5) As prorrogações referidas em *G*) foram motivadas pelos factos referidos em *F*) e nos quesitos n.os 1, 2 e 3?

Resposta: *Apenas provado* que as prorrogações referidas em *G*) foram motivadas em parte pelos factos referidos em *F*) e no quesito 1.º

6) No final de 1974, durante todo o ano de 1975 e também no decurso de 1976 os trabalhadores da obra passaram a efectuar com frequência reuniões durante as horas de serviço?

Resposta: *Provado*.

7) As normas de disciplina veiculadas por directrizes da entidade patronal e dos encarregados passaram a não ser acatadas?

Resposta: *Provado*.

8) O autor foi ameaçado de morte por alguns trabalhadores, que diziam designadamente que «o haviam de lançar a um poço» e «o haviam de pendurar numa grua»?

Resposta: *Provado.*

9) Alguns trabalhadores chegaram a colocar grandes pedras em frente do automóvel do autor e tábuas com pregos para o impedir de sair da obra, onde esteve sequestrado?

Resposta: *Provado.*

10) Os engenheiros e os encarregados que dirigiam a obra foram desrespeitados e ameaçados?

Resposta: *Provado.*

11) Por esse motivo o Eng. Luís Ruivo e o encarregado geral Serôdio, respectivamente, abandonou a direcção da obra e pediu a cessação das funções?

Resposta: *Provado.*

12) Foi o fiscal da obra, Francisco da Velha, quem contribuiu decisivamente para os factos referidos nos quesitos n.os 6 a 11?

Resposta: *Apenas provado* que o fiscal da obra, Francisco da Velha, contribuiu para os factos referidos nos quesitos n.os 6 a 11.

13) Tendo o fiscal Velha colaborado na realização de plenários de trabalhadores durante as horas de trabalho e durante tais plenários incitou aqueles a não trabalharem?

Resposta: *Provado.*

14) Durante os plenários e noutras ocasiões, o fiscal Velha afirmava repetidamente que «havia de fazer tudo para tirar a obra ao Sr. Luís Romão» e que «o Sr. Luís Romão havia de deixar naquela obra tudo quanto tinha», que o autor não chegava a acabar a obra», que «não ficava descansado enquanto não tirasse a obra ao Romão»?

Resposta: *Provado.*

15) O fiscal da obra dizia aos trabalhadores que o autor deixaria em breve de lhes pagar os salários, o que nunca sucedeu?

Resposta: *Apenas provado* que o fiscal da obra dizia aos trabalhadores que o autor deixaria em breve de lhes pagar os salários.

16) No dia 15 de Outubro de 1976, o fiscal mandou chamar ao seu gabinete os encarregados e a comissão de trabalhadores a quem declarou: «meus amigos, deste momento em diante já estou satisfeito, já consegui tirar a obra ao Sr. Romão»?

Resposta: *Não provado*.

17) O autor não retardou a execução da obra injustificadamente?

Resposta: *Não provado.*

18) O fiscal da obra nunca notificou o autor para apresentar nos 15 dias seguintes o plano dos diversos trabalhos?

Resposta: *Não provado.*

19) E não notificou o autor de novo plano de trabalhos e elaborar pelo fiscal?

Resposta: *Provado*.

20) Não foi concedido ao autor prazo para proceder ao reajustamento ou à organização dos estaleiros necessários à execução do plano a notificar?

Resposta: *Não provado.*

21) Não foi feito inventário em auto dos terrenos consignados ou ocupados, materiais, edificações próprias ou arrendadas, estaleiros, ferramentas, máquinas e veículos afectos à obra?

Resposta: *Não provado.*

22) A revisão do preço a receber pelo autor foi calculada em 11 630 072$, já tendo recebido 10 000 000$?

Resposta: *Não provado.*

23) O autor não recebeu qualquer quantia relativa a revisão de preços?

Resposta: *Não provado.*

24) O autor é um consagrado industrial da construção civil e empreiteiro de obras públicas?

Resposta: *Provado.*

25) Os factos referidos em *L*) e *M*) provocaram ao autor rude golpe no crédito e na sua reputação comercial bem como grandes preocupações, o que ainda se verifica?

Resposta: *Apenas provado* que os actos referidos em *L*) e *M*) provocaram ao autor grandes preocupações, o que ainda se verifica.

Conhecendo do recurso juriscional.

Questões suscitadas pela recorrente:

A) Nulidade da sentença;

B) Se o Tribunal devia ter formulado quesitos adicionais;

C) Questão de fundo.

A) *Nulidade da sentença.*

É nula a sentença quando os fundamentos estejam em oposição com a decisão [artigo 668.º, n.º 1, alínea *c*), do CPC].

Ocorrerá esta nulidade quando o raciocínio do juiz aponta num sentido e no entanto decide em sentido oposto ou pelo menos em sentido diferente (v. J. Alberto dos Reis, in *Código de Processo Civil Anotado,* vol. v, p. 142, e Antunes Varela, J. M. Bezerra e S. e Nora, in *Manuel de Processo Civil,* 1984, p. 671).

Tende por vezes a confundir-se com o erro de julgamento.

Artur Anselmo de Castro (*Direito Processual Civil Declaratório,* vol. III, p. 141) considera que a alínea *c*) não tem autonomia em relação à alínea *b*) (falta de fundamentação de facto e de direito).

E, em relação à alínea *b*), sublinha que só existe nulidade quando falta em absoluto a fundamentação.

Não faltando em absoluto, haverá fundamentação errada, que contende apenas com o valor lógico da sentença, sujeitando-a a alteração ou revogação em recurso, mas não produzindo nulidade.

A recorrente entende no fundo que o M.mo Juiz julgou mal, na medida em que subsumiu incorrectamente os factos ao direito.

Trata-se pois (nessa perspectiva) de erro de julgamento, que não de nulidade da sentença.

Improcede a arguição de nulidade.

B) *Matéria de facto.*

Nos termos do artigo 650.º, n.º 2, alínea *f*), do CPC, o presidente do tribunal pode formular quesitos novos, quando os considere indispensáveis para boa decisão da causa, sem prejuízo porém do disposto no artigo 664.º

Este artigo prescreve que o juiz só pode servir-se dos factos articulados.

Antunes Varela, *Revista de Legislação e Jurisprudência,* n.º 122, p. 111) admite que o juiz se sirva de factos não articulados, desde que meramente instrumentais. Na perspectiva da recorrente, não parece devamos considerar instrumental o facto de se saber ao serviço de quem e a quem obedecia o fiscal da obra.

É a própria recorrente que reputa esse facto essencial.

Ora, com ele não se importaram as partes.

Não lhe fazem a menor referência nos articulados.

O autor parece partir do princípio de que o fiscal estaria ao serviço da CMS, mas nunca o diz.

Esta, por seu lado, não se preocupa em afastar tal ideia.

Não há assim que alunar a decisão do colectivo para a formulação de outros quesitos (artigo 712.º, n.º 2, do CPC).

Também não pode aceitar-se a censura constante do n.º 12 da alegação da recorrente (reconhecimento de culpa e de salários em dívida por parte do autor).

Estes factos foram apreciados pelo Tribunal (v., nomeadamente, os quesitos n.os 1, 5, 15 e 17).

O Tribunal fundamentou as respostas positivas com depoimentos de testemunhas.

Não temos elementos que permitam censurá-las (artigo 712.º, n.º 1, citado).

É significativo aliás que a recorrente não indique quais os documentos a que se refere.

Nem descortinamos no processo documentos com valor confessório (v. artigos 352.º e segs. do CC) sobre tal matéria.

Todos os documentos existentes no processo foram certamente apreciados pelo colectivo, que aliás não deu como provada ausência de culpa do autor no retardamento da execução da obra (quesito n.º 17), nem tão pouco que inexistissem salários em atraso (quesito n.º 15).

Teremos assim de decidir com base na prova constante da especificação e respostas positivas aos quesitos, supra transcritos.

Se constatarmos a existência de factos aceites pelas partes ou documentados, que não constem porventura daquelas peças, teremos de considerá-los.

A especificação e o questionário não passam de projectos de selecção da matéria de facto (v. A. Anselmo de Castro, *ob. cit.*, p. 290 e A. Varela, J. M. Bezerra e S. e Nora, *ob. cit.,* p. 412).

C) *Questão de fundo.*

O Decreto-Lei n.º 35 611, de 25 de Abril de 1946, insere disposições «relativas à cooperação das instituições de previdência na resolução do problema da habitação».

Nos termos do artigo 6.º, a constituição de casas de renda económica far-se-ia «sob a orientação do Subsecretário de Estado das Corperações e Previdência Social e das câmaras municipais».

A entidade governamental homologaria os contratos de empreitada e sancionaria os planos de distribuição das habitações e fiscalizaria essa distribuição (artigo 7.º).

«Artigo 8.º As câmaras municipais prestarão a necessária assistência técnica à edificação das casas de renda económica, competindo-lhes especialmente:

a) Elaborar ou aprovar os planos gerais de construção;

b) Elaborar os projectos, orçamentos, cadernos de encargos e programas de concurso;

c) Estabelecer, de acordo com as instituições de previdência, os planos de distribuição das habitações;

d) Adjudicar as empreitadas;

e) Fiscalizar a construção;

f) Aplicar as penalidades previstas na lei e nos contratos de empreitadas e intentar as necessárias acções e execuções.

§ 1.º As câmaras outorgarão conjuntamente com as instituições nos contratos de adjudicação das obras.

§ 2.ª As instituições serão obrigatoriamente representadas nos júris dos concursos.

§ 3.º As instituições intervirão como assistentes nos processos movidos contra os adjudicatários por falta de cumprimento das leis ou dos contratos.

§ 4.º O Ministério das Obras Públicas e Comunicações, pela Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, concederá a necessária

assistência técnica às câmaras municipais que não dispuserem de serviços competentes.»

Prescreve o artigo 9.º que as condições de construção que não estiverem previstas no diploma serão objecto de contrato entre as instituições de previdência e as câmaras.

Na mesma data em que foram celebradas as escrituras de adjudicação das empreitadas [supra IV, *A*)], foi celebrada uma outra escritura, também na CMS, entre esta e a CNP (v. fls. 578 e segs.), titulando um «Acordo para construção de casas de renda económica [. . .] que fazem a Câmara [. . .] e a Caixa [. . .]».

Aí pode ler-se, além do mais:

«Acordam colaborar na construção de casas de renda económica [. . .]»

A propriedade das casas ficaria a pertencer à CNP.

Base V:

«As casas a construir corresponderão aos projectos e processos de concurso elaborados pela Caixa [. . .], obtida a aprovapção da Câmara [. . .]».

A CMS abriria os concursos públicos para adjudicação das empreitadas.

A CMS obrigava-se a vender à CNP os terrenos urbanizados necessários, ao preço aí fixado.

Teria aquele de adquirir previamente, se os não tivesse, os terrenos indispensáveis.

Deveria infra-estruturá-los.

A CNP suportaria as despesas com a construção das casas.

Competia à CNP [base 8.ª, alínea *c*)] «a fiscalização das obras, para o que a câmara dará todas as facilidades».

Para que a CNP pudesse ir fazendo os pagamentos, a CMS enviar-lhe-ia os autos de medição dos trabalhos.

Como se viu, a prova não é concludente no sentido de sabermos ao serviço de quem estava e a quem obedecia o fiscal Velha.

A dúvida permanece peranate o disposto no artigo 8.º, alínea *e*), do decreto-lei citado e a disposição contida na escritura que vimos analisando, aparentemente, em sentido contrário.

Bem pode o artigo 8.º, alínea *e*), significar apenas que as câmaras fiscalizariam a obra, no sentido de velar pelo cumprimento permanente das normas que regulam as construções e não pelo cumprimento pelo empreiteiro do estipulado no contrato.

Até porque, dir-se-á, segundo o artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 48 871, de 19 de Fevereiro de 1969, a CNP seria de considerar o dono da obra, competindo-lhe por isso a fiscalização (artigo 154.º, n.º 1).

Prevendo a hipótese de haver ainda, mercê de legislação especial, outra fiscalização (n.º 3 deste artigo), estabelecem-se normas para evitar conflitos de ordens divergentes.

Por outro lado, o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 35 611 deixa às partes interessadas ampla margem de manobra ao celebrarem o contrato ali aludido.

Entendendo-se o artigo 8.º, alínea *e*), como referindo-se à fiscalização do contrato de empreitada, não parece se trate de norma imperativa, pelo que podiam as partes afastá-la no contrato celebrado em 5 de Abril de 1973.

Não foi essa a única competência camarária afastada, dentro do elenco referido.

Note-se que a CNP se reservou o direito de elaborar os projectos e processos de concurso.

Conclusão: as normas aplicáveis não afastam o *non liquet* aludido — saber às ordens de quem estava e a quem obedecia o fiscal Velha.

A actuação deste não pode pois ser imputada à CMS.

Passemos à questão da posse administrativa.

Vejamos as normas do Decreto-Lei n.º 48 871 que importam ao caso.

Artigo 136.º:

«1. Se o empreiteiro injustificadamente retardar a execução dos trabalhos previstos no plano em vigor, de modo a pôr em risco a conclusão da obra dentro do prazo resultante do contrato, o fiscal da obra poderá notificá-lo para apresentar, nos 15 dias seguintes, o plano dos diversos trabalhos que em cada um dos meses seguintes conta executar, com indicação dos meios de que se vai servir.

2. Se o empreiteiro não cumprir a notificação prevista no número anterior, ou se a resposta for dada em termos pouco precisos ou insatisfatórios, o fiscal da obra, quando devidamente autorizado, elaborará novo plano de trabalhos, acompanhado de uma memória descritiva da sua viabilidade, e notifica-lo-á ao empreiteiro.

3. Nos casos do número anterior, será concedido ao empreiteiro prazo suficiente para proceder ao reajustamento ou à organização dos estaleiros necessários à execução do plano notificado.

4. Se o empreiteiro não der cumprimento ao plano de trabalhos por si próprio apresentado ou que lhe haja sido notificado nos termos dos números antecedentes, poderá o dono da obra requerer a posse administrativa das obras, bem como dos materiais, edificações, estaleiros, ferramentas, máquinas e veículos nela existentes, encarregando pessoa idónea da gerência e administração da empreitada por conta do empreiteiro e procedendo aos inventários, medições e avaliações necessários.

5. Cumprindo o que se dispõe no número anterior, a empreitada continuará assim administrada até à conclusão dos trabalhos, ou será posta de novo em praça em qualquer altura da sua execução, conforme for mais conveniente aos interesses do dono da obra.

6. Em ambos os casos de que trata o número antecedente, qualquer excesso de despesa ou aumento de preços que se verifiquem correrão por conta das somas que se deverem ao empreiteiro e pelas forças do depósito de garantia, sem prejuízo do direito que ao dono da obra assiste de se fazer pagar por força de todos os bens daquele, se as referidas quantias forem insuficientes.

7) Se, da administração por terceiro ou da nova praça, resultar qualquer economia, pertencerá esta ao dono da obra e nunca ao empreiteiro, ao qual serão, todavia, neste caso, restituídos depósitos de garantia e as quantias retidas, logo que, decorridos os prazos de garantia, a obra se encontre em condições de ser definitivamente recebida.

Terá ainda o empreiteiro direito a ser pago, na medida em que a economia obtida o permita, das importâncias correspondentes à amortização do seu equipamento durante o período em que foi utilizado depois da posse administrativa ou do valor do aluguer estabelecido para a utilização desse equipamento pelo novo empreiteiro.

8. No caso previsto no n.º 4 deste artigo poderá também o dono da obra, quando o julgue preferível, optar pela rescisão pura e simples

do contrato, com perda para o empreiteiro do depósito de garantias e das quantias retidas.

As formalidades da posse administrativa estão previstas no artigo 210.º:

«1. Sempre que, nos termos da lei, o dono da obra esteja autorizado a tomar posse administrativa dos trabalhos em curso, oficiará aos magistrados administrativos dos concelhos onde eles se situarem solicitando que os oito dias seguintes à recepção do ofício seja empossado dos trabalhos e indicando desde logo a entidade a quem, em sua representação, deve ser notificada a data da posse.

2. Havendo trabalhos em curso da mesma obra, em diversos concelhos, o dono da obra tomará as necessárias providências para que a posse seja conferida em dias sucessivos, fazendo guardar desde logo os locais para que deles não possam ser indevidamente desviados quaisquer bens do empreiteiro.

3. Recebido ofício, o magistrado administrativo marcará a data e mandará logo notificar o representante do dono da obra e o empreiteiro ou seu representante para comparecerem no lugar onde estiverem situados os estaleiros da obra, ou onde se encontre material do empreiteiro.

4. No dia fixado comparecerão no local o magistrado administrativo, ou a autoridade policial do concelho em quem ele delegar, e o representante do dono da obra e, esteja ou não presente o empreiteiro ou seu representante, logo o primeiro dará posse das obras, incluindo terrenos consignados ou ocupados, materiais, edificações próprias ou arrendadas, estaleiros, ferramentas, máquinas e veículos afectos à obra inventariando-os em auto, que será lavrado pelo funcionário que acompanhar a autoridade empossante e firmado por esta, pelo representante do dono da obra e pelo empreiteiro ou seu representante, quando presente.

5. Se algum dos presentes apresentar inventário recente, digno de crédito, será este conferido e apenso ao auto, com os aditamentos e correcções convenientes, dispensando-se nova inventariação.

6. Quando o inventário não possa ficar concluído num só dia, a posse será logo conferida ao representante do dono da obra, prosseguindo a inventariação nos dias seguintes.

7. No auto poderá o empreiteiro, ou seu representante, formular reclamações, mas unicamente quando considere indevidamente inventariada alguma coisa.

8. Nos 30 dias seguintes ao encerramento do auto o dono da obra decidirá as reclamações, mandando ou não restituir as coisas inventariadas.

Na falta de decisão, presume-se o indeferimento.

Importa frisar um 1.º ponto:

Nos termos do artigo 800.º, n.º 1, do CC, o devedor é responsável perante o credor pelos actos dos seus representantes legais ou das pessoas que utilize para o cumprimento da obrigação, como se tais actos fossem praticados pelo próprio devedor.

Ubi commoda ibi incomoda é a ideia que geralmente se considera estar na base desta responsabilidade dos empresários, que necessariamente têm de manter ao seu serviço trabalhadores, por vezes com qualificações variadas, mas que estão (ou devem estar) sob a sua direcção e controlo.

Trata-se de responsabilidade objectiva — v. sobre esta norma: Pires de Lima e A. Varela, nas notas a esse artigo, in *Código Civil Anotado,*

Vaz Serra, no seu estudo, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 72, pp. 259 e segs., A. Menezes Cordeiro, in *Direito das Obrigações,* 3.º vol., 1991, p. 523, F. Pessoa Jorge, in *Ensaio sobre os Pressupostos da Responsabilidade Civil,* p. 145, Maria Victória R. F. da Rocha, in *Revista de Direito e Economia,* XV, pp. 78 e segs., A. Pinto Monteiro, in *Cláusulas Limitativas e de Exclusão de Responsabilidade Civil,* pp. 260 e segs. e 291, e A. Varela, in *Das Obrigações em Geral,* vol. II, 2.ª ed., p. 99.

O autor não pode assim afastar a sua responsabilidade, alegando que deixou de ter controle sobre o pessoal ao seu serviço, devido à conjuntura que então se vivia.

Pela indisciplina laboral entendeu o legislador que mais justo seria responsabilizar quem beneficia directamente da colaboração dos auxiliares e mais possibilidades tem de lhe pôr cobro.

Por outro lado, o ónus da prova da falta de culpa incumbe ao devedor (artigo 799.º, n.º 1, do CC).

Ainda que a lei não sobrecarregasse neste caso o autor com uma responsabilidade objectiva pela actuação (ou inacção . . .) dos seus empregados e trabalhadores, sempre o autor teria de provar a sua falta de culpa, constatado que estivesse o desrespeito do prazo da conclusão da obra.

Nos termos dos contratos, os trabalhos deveriam estar concluídos passados 540 dias (incluídos domingos e feriados) sobre o dia 16 de Abril de 1973, ou seja, até ao dia 8 de Outubro de 1974.

Uma vez que foram concedidas prorrogações do prazo até 4 de Outubro de 1976 (resposta ao quesito n.º 4), deixa de ter relevância o atraso da CMS na retirada dos materiais existentes no local [alíneas *E*) e *F*)].

Como não pode ser considerada a resposta ao quesito n.º 1.

Para que esta resposta pudesse gerar o direito a uma indemnização, teria o autor de provar que não tinha outros trabalhos em curso onde usar a mão-de-obra e o material.

Queremos significar que é normal empreiteiros de certa dimensão terem simultaneamente várias obras em curso, para onde deslocam o material, equipamento e mão-de-obra sempre que a produtividade dos meios assim o aconselhe.

Teria ainda o autor de provar que as prorrogações concedidas não tiveram em conta os referidos atrasos da CMS na retirada dos materiais.

Da resposta ao quesito n.º 5 deduz-se que tiveram.

Temos assim que o último prazo para o autor concluir as obras terminou em 4 de Outubro de 1976.

Em 15 de Outubro de 1976, seguiu ofício notificando o autor de que se tomaria posse administrativa da obra, nos termos do artigo 136.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 48 871 [alíneas *H*) e *I*)].

Teria sido respeitada a lei?

Transcreveu-se já supra o artigo 136.º

Como se sublinha no Acórdão deste Tribunal de 29 de Março de 1990 (*Acórdãos Doutrinais*, n.º 367, p. 835), o artigo 136.º, n.º 1, não impõe que no caso de retardamento injustificado (e vimos já que era de reputar injustificado) da execução dos trabalhos previstos no plano em vigor, o fiscal da obra tenha que notificar o empreiteiro (embora o possa fazer) para apresentar o plano de trabalhos que conte executar.

Aproximando-se o termo do prazo, teria empreiteiro que, por sua iniciativa, apresentar novo plano de trabalhos, procurando obter outra prorrogação (n.º 4 do artigo).

Como não o fez, estavam reunidas as condições para o dono da obra requerer a posse administrativa.

Escreve Rafael Juristo Sanchez (*La Ejecución del Contrato de Obra Publica,* Madrid, 1983, p. 261) que a «ejecución forzosa» é configurada no direito espanhol com carácter limitado e excepcional.

Refere que tem de haver um procedimento administrativo em que se ouve o empreiteiro, a quem se deve dar uma última oportunidade de cumprir.

A nossa lei parece mais preocupada com a rapidez na execução dos trabalhos, partindo certamente do pressuposto de que não valerá a pena perder muito tempo com quem já demonstrou não querer ou não ser capaz de cumprir.

Cremos que o mesmo se entende em França (v. A. Laubadère, F. Moderne e P. Delvolvé, in *Traité des Contrats Administratifs,* 2.ª ed., vol. II, pp. 144 e segs., secção «des sanctions coercitives».

A «mise en régie» é aplicada pela Administração, desde que se verifique «falta de uma certa gravidade».

Como exemplos, citam-se: suspensão dos trabalhos, incumprimento dos prazos, graves dificuldades financeiras do empreiteiro.

O Tribunal apreciará *a posteriori*, se for caso disso, se a Administração procedeu correctamente.

Há que chamar aqui à colação as reuniões havidas entre o autor, réu, CNP, representantes dos trabalhadores e ainda outras entidades, em 16 de Julho de 1975 (acta de fl. 80), 2 de Dezembro de 1975 (acta de fl. 83) e 6 de Julho de 1976 (acta de fls. 87 e segs.).

Todas as actas se mostram assinadas pelos diversos intervenientes, incluindo o autor.

Salientam-se alguns factos constantes dessas actas.

havia problemas laborais na firma;

O autor lutava também com falta de pessoal para dirigir as obras;

Em 16 de Julho de 1975 foi o autor, advertido de que, ou cumpria o último plano de trabalho aprovado, ou haveria intervenção do Estado na sua empresa,

Nessa mesma acta (fl. 82), a CNP era designada por entidade «fiscalizadora e promotora do empreendimento».

Acta de fls. 83 e segs.:

Discute-se «o não cumprimento por parte do empreiteiro do plano de trabalhos, deficiente organização verificada na obra, conflitos levantados pelo adjudicatário quanto à aprovação de alguns materiais e a impossibilidade de conclusão de 100 fogos até final do ano corrente, conforme o empreiteiro se tinha comprometido em reunião tida no dia 16 de Julho de 1975».

Acta de fls. 87 e segs. (6 de Julho de 1976):

Foram referidas as prorrogações concedidas, uma «graciosa de 360 dias».

O autor alegou dificuldades várias — falta de materiais de construção (ferro e tijolo), quebra de produção em mais de 50 %, pessoal desmotivado pela falta de materiais, dificuldades financeiras, não podendo comprar máquinas, que se inutilizam com facilidade.

A CNP rebateu tais afirmações, referindo má orientação do empreiteiro desde o início das obras e que os problemas que iam surgindo foram sempre resolvidos pela CNP e CMS, tendo-lhe sido feitos abonos antecipados para compra de materiais.

«O Sr. Luís Romão não desmentiu as afirmações produzidas.»

A CNP fez sentir ao autor que «tinha assinado uma acta na qual se comprometia a entregar até final de 1975, 100 fogos, não tendo cumprido até à presente data, apesar de lhe terem sido concedidos graciosamente 360 dias».

Esta acta termina com conclusões (fl. 91):

«Confirma-se que houve efectivamente desorganização no planeamento da obra, o que desmotiva os próprios trabalhadores.

Assim, o presidente da comissão Administrativa da CNP apresentou a seguinte proposta:

Prorrogação de 180 dias, a contar de 7 de Abril de 1976, para a conclusão do lotes 24 a 46 (2.ª empreitada);

Será solicitada à CMS a posse administrativa e a rescisão dos lotes 1 a 23 (1.ª empreitada).

Neste termos, o presidente pediu ao empreiteiro Sr. Luís Romão que apresenta um plano de trabalho e um inventário dos materiais que existem e dos que faltam para concluir a empreitada, tendo-lhe dado o prazo de 15 dias para aquele efeito.

[. . .]

Finalizando, o presidente, Sr. Dr. Ribeiro Ferreira, afirmou não existirem garantias para a CNP de que a obra ficaria pronta em determinada data.

Assim, manteve a proposta seguinte:

O prazo de 15 dias (até ao dia 20 de Julho de 1976) para pelo empreiteiro serem apresentados dois planos de trabalho, um para a 1.ª empreitada (lotes 1 a 23) e outro para a 2.ª empreitada (lotes 24 a 46);

Um inventário dos materiais existentes e dos que são necessários adquirir;

Um técnico responsável que fique à frente da obra, podendo ser engenheiro ou arquitecto, que fique com plenos poderes para resolução de todos os assuntos referentes às obras incluindo relações com as entidades (CNP, Câmara, CT e operários da obra) nelas intervenientes.»

Seguem-se as assinaturas.

Na petição ignorou o autor estas reuniões.

Na réplica, referiu-se-lhe de passagem, alegando que foi «obrigado a assinar».

Acrescenta que nesses tempos até um primeiro-ministro foi uma vez obrigado a assinar uma acta.

Melhor seria que tivesse provado a coacção a que se refere e que as actas de modo algum indiciam.

É óbvio que o autor não deu cumprimento ao que ficou assente na reunião de 6 de Julho de 1976.

Não apresentou tão pouco os planos de trabalho referidos.

Assim, ainda numa leitura mais rigorosa do artigo 136.º, estavam reunidas as condições para a posse administrativa.

Questão direfente é a de saber se foi cumprido o formalismo imposto pelo artigo 210.º do mesmo diploma.

Mostra-se cumprido todo o formalismo referido no artigo 210.º, n.os 3 e 4.

A única dúvida reporta-se ao inventário.

No auto (fl. 98), elaborado com a presença de um representante do autor, consta que se «encontra em curso o respectivo inventário».

Na resposta ao quesito n.º 21, em que se perguntava se não tinha sido feito inventário, foi respondido *não provado*.

Por carta de 10 de Novembro de 1976 (fl. 99) veio o autor reclamar, além do mais, por ainda não ter sido elaborado inventário.

Este foi de facto elaborado, não sabemos em que data (v. petição inicial, doc. n.º 15).

A irregularidade verificada não invalida a posse administrativa levada a cabo.

Tem uma única consequência: pode o autor demonstrar que o inventário acabado de referir contém inexactidões, com as devidas consequências.

Neste caso, foi levada à especificação a alínea *M*), da qual consta a relação apresentada pelo autor, que tem de considerar-se correcta.

É tempo de vermos, face aos princípios expostos, se pode ou não manter-se a sentença recorrida.

Não se esqueça que o dono da obra e o empreiteiro continuam vinculados (v. Juristo Sanchez, *ob. cit.,* p. 263).

Este autor chama justamente a atenção para o facto de o empreiteiro ter o direito de vigiar a continuação da obra, que «se realiza à sua custa».

Prescreve o artigo 136.º, n.º 6, que qualquer excesso de despesa ou aumento de preços correrão por conta das somas que se deverem ao empreiteiro e pelas forças do depósito de garantia.

Isto significa que teria de haver um encontro de contas, se estivesse na acção, como réu, a entidade que pagou as obras, ora representadas pelo assistente.

Em princípio, terá o autor direito a ser ressarcido:

a) Do valor actualizado dos bens referidos em *M*) e *O*).

A actualizado far-se-á tendo em conta o valor indicado pelo autor à data da propositura da acção, sobre o qual incidirá a taxa de inflação, segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE), a partir da posse administrativa, até ao trânsito em julgado da sentença desta acção, passando depois a incidir sobre a verba encontrada os juros legais.

O camião, máquinas e equipamentos duráveis pouco ou nada valerão hoje.

Como vão ser pagos ao autor, deles poderá dispor a CMS.

b) As verbas indicadas na alínea *N*), actualizadas nos mesmos termos a partir do momento em que normalmente teriam sido pagas até ao trânsito da sentença, passando depois a incidir os juros legais (v. alínea anterior).

c) O valor actualizado (sempre respeitando os parâmetros definidos em *a*) dos trabalhos executados mas não medidos e contados — alínea *Q*). Ter-se-á em conta preços acordados, se o foram, ou, na hipótese negativa, o valor será determinado pelo tribunal.

d) A quantia correspondente à revisão de preços referente à parte da obra mandada executar ao autor até à data da posse administrativa, de acordo como o artigo 173.º do Decreto-Lei n.º 48 871, que deverá ser actualizada a partir da posse administrativa, nos termos expressos supra, vencendo juros legais a partir do trânsito da sentença.

O autor não tem direito a ser indemnizado do que pagou de juros e encargos bancários [alínea *P*)], uma vez que se concluiu não ter a CMS incorrido em ilicitude, sendo certo que, como também se disse, a posse administrativa não põe termo ao contrato.

Tem sido muito discutido se é admissível indemnização por danos não patrimoniais em sede de responsabilidade contratual — v., entre outros, A. Varela (pena negativa), in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, n.º 123, p. 254, e sem sentido oposto Galvão Telles, in *Direito das Obrigações,* 6.ª ed., p. 383.

Tendo sido afastada a ilicitude, não se vê que os danos verificados possam ser tidos em conta (artigo 496.º, n.º 1, do CC).

Aliás, nunca a sentença poderia ser mantida nessa parte.

Uma vez que o M.mo Juiz concluiu pela ressarcibilidade desse dano, só tinha que fixar «equitativamente» uma verba (artigo 496.º, n.º 3).

Nada havia nesta parte que liquidar em execução de sentença (artigo 564.º, n.º 2, do CC).

Analisando especificamente a parte decisória da sentença:

É insustentável o determinado em I.

Não tem sentido a condenação constante de II, já que não foi posta em causa a propriedade do autor relativamente a esses bens.

Quanto a III, viu-se já o que deve fazer-se.

O mesmo se dirá de IV e V.

Como se disse, não é de considerar o ponto VI.

Mantém-se o ponto VII.

Não pode manter-se o ponto VIII.

Uma última questão, suscitada pela recorrente:

A CMS é parte principal nos contratos de empreitada, para além do autor.

A CNP (ora substituída por outra entidade) intervém «nos termos do artigo 8.º, § 1.º, do Decreto-Lei n.º 35 611».

Como se viu, e ao abrigo daquele diploma, são as câmaras que têm de intervir nas acções (só pensou o legislador na hipótese de o réu ser o empreiteiro [. . .], mas não parece que a solução deva ser outra quando aquele seja autor).

O certo é que só foi demandada a CMS e está decidida a questão de legitimidade.

O autor é alheio ao acordo celebrado entre a CMS e a CNP.

Não é de estranhar que tenha demandado só a CMS, que certamente poderá depois entender-se com o assitente, se considerar haver direito de regresso.

VI — Em face do exposto, acordam os juízes deste Supremo Tribunal em dar em parte provimento ao recurso jurisdicional, revogando parcialmente a sentença, ficando o réu condenado como segue:

a) A pagar ao autor o valor actualizado dos bens referidos em *M*) e *O*) (especificação).

A actualização far-se-á tendo em conta o valor indicado pelo autor à data da propositura da acção, sobre o qual incidirá a taxa de inflação, segundo o INE, a partir da posse administrativa, até ao trânsito em julgado da sentença desta acção, passando depois a incidir sobre a verba encontrada os juros legais.

b) As verbas indicadas na alínea *N*), actualizadas nos mesmos termos, a partir do momento em que normalmente teriam sido pagas, até ao trânsito da sentença, passando depois a incidir os juros legais (v. alínea anterior).

c) O valor actualizado [sempre respeitando os parâmetros definidos em *a*)] dos trabalhos executados mas não medidos e contados [alínea *Q*)]. Ter-se-ão em conta preços acordados, se o foram, ou, na hipótese negativa, o valor será determinado pelo Tribunal.

d) A pagar ao autor a quantia correspondente à revisão de preços referente à parte da obra mandada executar ao autor até à data da posse administrativa, de acordo com o artigo 173.º do Decreto-Lei n.º 48 871.

Essa quantia será actualizada, a partir da posse administrativa, nos termos expressos supra, vencendo juros legais a partir do trânsito da sentença.

Nunca, como é óbvio, poderá violar-se o artigo 661.º, n.º 1, do CPC.

A liquidação terá de obedecer ao disposto nos artigos 805.º e segs. do CPC.

O autor suporta metade das custas totais da acção.

Lisboa, 18 de Fevereiro de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — *António José Ribeiro da Cunha* — *José Manuel de Moura Pires Machado.* — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 18 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Costureiras das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — As costureiras externas das Oficinas Gerais de Fardamentos e Equipamento não se encontravam ligadas ao Ministério do Exército por contrato de trabalho mas sim por contrato de prestação de serviços.

2 — Enquanto se manteve o referido contrato de prestação de serviços não podiam ser inscritas na Caixa Geral de Aposentações, pelo que também, esse tempo, não era computável para efeitos de diuturnidades (artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 330/76, de 7 de Maio).

Recurso n.º 30 850, em que são recorrente o general Ajudante-General do Exército e recorrida Maria Hermínia Santos Casal Ribeiro Pedroso. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Simões Redinha.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Maria Hermínia Santos Casal Ribeiró Pedroso, com os sinais dos autos, interpôs recurso contencioso para anulação do acto tácito que imputou ao general Ajudante-General do Exército (AGE) e que o formara sobre um seu requerimento apresentado em 14 de Março de 1989, pelo qual pedia o abono de diuturnidades por todo o «tempo da sua vinculação ao Ministério do Exército (ME), através das Oficinas Gerais de Fardamentos e Equipamento (OGFE), tendo obtido provimento por sentença do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa.

Com o assim decidido não se conformou a autoridade recorrida que interpôs o presente recurso jurisdicional, formulando as seguintes conclusões na alegação:

«A douta sentença recorrida fez incorrecta interpretação e aplicação do disposto nos artigos 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 330/76, de 7 de Maio, 1.º do Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro e § 6.º do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 218/76, de 27 de Março, violando os respectivos preceitos.

Termos em que deverá ser revogada a sentença recorrida declarando-se que o tempo de serviço prestado pelo recorrente, ex-costureira externa das OGFE, sendo insusceptível de contagem para efeitos de aposentação, é insusceptível de contagem para efeito de concessão de diuturnidades, para que se faça justiça.»

A recorrida apresentou alegação, também, defendendo o julgado, reafirmando que a ligava ao Estado um contrato de trabalho e não um contrato de prestação de serviços.

O Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto emitiu o seguinte parecer:

«A questão sobre que a douta sentença recorrida já foi exaustiva e devidamente tratada no parecer da Procuradoria-Geral da República (PGR) n.º 6/81, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 24 de Fevereiro de 1982, e, entre outros, os Acórdãos deste STA de 11 de Janeiro de 1990, de 9 de Julho de 1991 e de 29 de Janeiro de 1991, respectivamente, proferidos nos recursos n.os 25 956, 29 440 e 29 758 e igualmente no recurso n.º 30 116, cuja doutrina se afigurava de acolher e vai no sentido da tese do agravante.

Nesta conformidade, pelos fundamentos da alegação do recorrente deve ser revogada a douta sentença recorrida, dando provimento ao recurso.»

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Para tanto importa começar por fixar a matéria de facto atinente.

Assim:

1. Em 5 de Julho de 1957, a recorrida foi admitida como costureira externa das OGFE, mediante prévio exame médico.

2. A recorrida foi admitida depois de ter prestado provas profissionais perante um júri reunido em 29 de Junho de 1967.

3. Em 8 de Julho de 1957, fez apresentação de um «termo de responsabilidade» oferecido por um comerciante no qual este se responsabiliza pela «obra» que for entregue à recorrida «[. . .] se a referida costureira não fizer decorridos oito dias depois de avisados, tanto ela como eu [. . .]».

4. Em 5 de Outubro de 1975, a recorrida foi admitida ao serviço do Instituto Técnico Militar dos Pupilos do Exército.

5. Como costureira externa recebia a obra e as matérias-primas das OGFE por si ou interposta pessoa, quando autorizada, e fazia entrega da obra realizada.

Perante esta matéria de facto vejamos agora a decisão de direito.

O recurso directo tem por objecto um acto tácito de indeferimento da pretensão da recorrida no sentido de ver considerado, para efeito de diuturnidades, todo o tempo de serviço que prestou como costureira externa das OGFE.

A sentença recorrida anulou o acto impugnado por entender, que havia violação de lei — § 6.º do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 41 892, de 3 de Outubro de 1958, na redacção do Decreto-Lei n.º 218/76, de 27 de Março — e chegou a tal conclusão por considerar que a recorrida se encontrava ligada às OGFE por um contrato de trabalho,

ao contrário do que defende a autoridade recorrente que sustenta ser apenas uma interacção contratual de prestação de serviços.

Assim, sendo o juízo sobre a bondade da sentença recorrida passa pela qualificação do contrato que a recorrida tenha com as OGFE, na qualidade de costureira externa.

A questão suscitada no presente recurso jurisdicional apresenta-se assim idêntica à que este STA tem vindo a decidir em muitos dos seus acórdãos, na sua esmagadora maioria, qualificando o referido vínculo como dum contrato de prestação de serviços.

Também no mesmo sentido se pronunciou o Conselho Consultivo da PGR no parecer n.º 6/81, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 24 de Fevereiro de 1982.

Por a nossa opção se enquadrar na orientação que se acaba de referir dispensamo-nos de grandes desenvolvimentos.

Vejamos então.

Diz o artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 330/76, de 7 de Maio:

«Para a atribuição das diuturnidades será levado em conta todo o tempo de serviço prestado no exercício de funções públicas, nos termos da legislação em vigor para efeitos de aposentação [. . .].»

Por sua vez, de acordo com o artigo 1.º, n.º 2, alínea *a*), do Estatuto da Aposentação (EA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro , não serão inscritos na Caixa Geral de Aposentações (CGA), como subscritores, os que apenas se obriguem a prestar a qualquer entidade pública certo resultado de um trabalho desempenhado com autonomia e prévia estipulação de remuneração.

A recorrida, enquanto costureira externas das OGFE desenvolvia o seu trabalho fora das instalações daqueles estabelecimentos fabris, em sua casa, administrando livremente o seu tempo, sem subordinação a horário de trabalho e sem que tivesse de obedecer a quaisquer ordens ou instruções da administração das OGFE, durante a execução das tarefas que havia contratado.

Como também é referido no parecer da PGR n.º 6/81, «em tais circunstâncias não existe vinculação do interessado à entidade pública, em termos de fazer depender a actividade daquele das ordens e directrizes adoptadas por esta com vista à realização das suas atribuições. Trata-se de um simples contrato de direito privado em que o particular conserva a sua plena liberdade de acção, entregando à entidade pública, que o pode aceitar ou não, o produto do trabalho por ele livremente orientado e executado, e actuando ambas as partes em termos de se responsabilizarem unicamente conforme as cláusulas do respectivo contrato e as regras gerais de direito privado aplicáveis».

Do que se vem referindo resulta que o contrato que ligava a recorrida às OGFE era um contrato de prestação de serviços como é definido no artigo 1154.º do Código Civil e não um contrato de trabalho a que o mesmo diploma legal se reporta no seu artigo 1152.º

Na verdade, o traço distintivo mais saliente entre estas duas figuras contratuais será a sujeição do trabalhador ao poder de direcção da entidade patronal no contrato de trabalho, enquanto na prestação de serviços o trabalho é desenvolvido sem a presença daquele poder de direcção (neste sentido, *Boletim do Ministério da Justiça,* «Direito do Trabalho», suplemento de 1977, p. 173 — cf. Menezes Cordeiro, *Manual de Direito de Trabalho,* pp. 520 e segs. e Acórdão do STA de 5 de Novembro de 1992, recurso n.º 30 854).

No caso, resulta claro que o trabalho que a recorrida desenvolvia era levado a efeito sem a presença do dito poder de direcção da entidade patronal, nada se podendo colher em contrário das circunstâncias referidas na douta sentença recorrida.

É que a circunstância da recorrida ter sido sujeita a exame médico e fazer uma prova de aptidão profissional antes de ser admitida à prestação do serviço em causa em nada elucida sobre a natureza do vínculo, pois será este consentâneo com o ambiente contratual da prestação de serviços.

O dono da obra pode ter legítimo interesse em saber o modo como o candidato à prestação do serviço se mostra habilitado a desempenhar as tarefas decorrentes do contrato e até saber das condições sanitárias, mormente quanto à existência de doenças infecto-contagiosas, uma situação em que o risco de tais doenças se pode afirmar como o podem ser pelo acto de confecção de peças de fardamento.

Ora, se a recorrida se encontrava na situação de prestadora de serviços às OGFE, como costureira externa, não podia ser inscrita, como subscritora, na CGA, como resulta do disposto no já citado artigo 1.º, n.º 2, alínea *a*), do EA.

E não podendo ter a qualidade de subscritora da referida Caixa, também não podia beneficiar do direito a diuturnidades ante o que se dispõe no referido artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 330/76.

Também não foi o Decreto-Lei n.º 218/76, de 27 de Março, que alterou a situação das pessoas, que, como a recorrida, prestavam os seus serviços nos termos antes referidos.

Com efeito, o que verdadeiramente preocupou o legislador, no referido diploma legal, foi providenciar por uma previsão de segurança social aos trabalhadores externos das OGFE, precisamente para os que não viessem a ser inscritos na CGA e aos que, embora o viessem, nem todo o tempo de serviço podia ser computado para esse efeito (aposentação).

No diploma em causa reconhece o legislador que os referidos trabalhadores tinham tempo de serviço que não era susceptível de ser contado para efeitos de aposentação, razão pela qual proclama o direito deles a um subsídio a suportar pelo Fundo de Protecção e Acção Social.

Só admitindo que o tempo de serviço prestado como costureira externa, ao abrigo de um contrato de prestação de serviços não contaria para efeitos de aposentação, é que se compreende o referido subsídio a suportar pelo dito Fundo (§ 6.º do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 41 892, aditado pelo Decreto-Lei n.º 218/76), mesmo para os trabalhadores que viessem a poder ser inscritos na CGA, como sucedeu com a recorrida.

Reconhecendo-se essa situação, tem de se aceitar, também, a conclusão de que o tempo prestado pela recorrida, como costureira externa, não podia ser computado para efeitos de diuturnidades, ao invés do que se afirma na douta sentença recorrida.

Resta ainda fazer referência à argumentação da recorrida, em defesa do julgado, baseada no Decreto-Lei n.º 103/77, de 22 de Março.

Semelhante argumentação foi considerada no Acórdão deste Tribunal de 29 de Outubro de 1991, donde se transcreve, com a devida vénia, o seguinte:

«No diploma legal referido, que criou o quadro do pessoal civil do Exército (QPCE), refere-se no n.º 2 do seu artigo 3.º que tem ingresso neste quadro 'o pessoal civil que presentemente se encontra ao serviço do Exército, incluindo o pessoal sem adequado título de vinculação, sendo provido por lista nominativa, com dispensa de quais-

quer outras formalidades ou requisitos, nomeadamente limites de idade ou habilitações literárias'.

E acrescenta-se no n.º 5 do mesmo artigo:

'Será contado, para todos os efeitos, o tempo de serviço anteriormente prestado, ainda que sem título de vinculação.'

Das disposições transcritas resulta que ingressou no QPCE o pessoal civil que à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 103/77 se encontrava ao serviço do Exército, mesmo que sem adequado título de vinculação, contando-se para todos os efeitos o tempo de serviço anteriormente prestado.

Mas só beneficiava deste regime, e para usar uma expressão do preâmbulo do próprio diploma legal, os *funcionários civis* que então se encontrassem ao serviço do Exército.

Ora a recorrente, enquanto costureira externa das OGFE e apenas por se encontrar ligada ao ME por um contrato de prestação de serviço, não podia ser considerada como uma funcionária civil daquele ministério. Este estatuto apenas foi, por ela, adquirido após ter sido contratada para o cargo de servente eventual da Direcção de Serviço da Administração, nos termos do despacho de 11 de Junho de 1976, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 13 de Setembro de 1976. E foi esta sua situação profissional, e somente ela, que lhe permitiu a inclusão na lista nominativa do QPGE como auxiliar de serviço de 2.ª classe, lista essa publicada no *Diário da República,* 2.ª série, de 11 de Março de 1978.

De acordo com o regime legal atrás referido, será contado à ora recorrente para todos os efeitos legais, inclusive para efeitos de aposentação e de diuturnidades, o tempo de serviço por ela prestado desde que iniciou as suas funções como servente eventual e não apenas desde que investida nas de auxiliar de serviço de 2.ª classe.

Sendo as coisas assim, não pode a recorrente invocar o Decreto-Lei n.º 103/77 para lhe ser contado o tempo de serviço prestado como costureira externa das OGFE.»

O discurso jurídico que se acabou de transcrever, é de perfilhar inteiramente e tem plena aplicação ao caso dos autos.

Nestes termos, sem necessidade de outras considerações, se decide revogar a douta sentença recorrida e dar provimento ao presente recurso jurisdicional, por o acto contenciosamente impugnado não se encontrar possuído dos vícios que lhe foram assacados.

A recorrida (particular) pagará custas neste Supremo Tribunal e na 1.ª instância com as taxas de justiça fixadas em 12 000$ e 8000$ e a procuradoria em 6000$ e 4000$, respectivamente.

Lisboa, 18 de Fevereiro de 1993. — *António Simões Redinha* (relator) — *Fernando Manuel Augusto Moreira — José Maria Rodrigues da Silva.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 18 de Fevereiro de 1993.

Recurso n.º 30 880, em que são recorrente Maria Teresa Carneiro Devesa Ramos dos Santos e recorrida a comissão instaladora da Administração Regional de Saúde de Beja. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Maria Teresa Lopes Carneiro Devesa Ramos dos Santos, casada, médica, residente na Rua de Roque da Costa, 30, em Serpa, interpôs para o Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa recurso contencioso de anulação do despacho da comissão instaladora (CI) da Administração Regional de Saúde (ARS) de Beja, de 6 de Junho de 1990, que indeferiu o requerimento em que solicitava que lhe fosse paga, como médica de clínica geral em serviço no Centro de Saúde de Beja (CSB), em regime de trabalho de dedicação exclusiva, a remuneração mensal de 240 800$.

Invocou vício de forma por falta de fundamentação porque o acto não esclarece com suficiência e congruência a razão da atribuição do índice 80 e vício de violação de lei.

A entidade recorrida respondeu defendendo a legalidade do acto.

As partes alegaram.

O magistrado do Ministério Público (MP) pronunciou-se pela rejeição do recurso por o acto ser confirmativo do acto de liquidação do vencimento da recorrente relativo ao mês de Abril de 1990.

O Sr. Juiz rejeitou o recurso pois o acto recorrido seria confirmativo do despacho de 16 de Maio de 1990, notificado à recorrente, e o recurso foi interposto em 17 de Setembro de 1990.

Desta decisão recorreu a interessada, que alegou e formulou as seguintes conclusões:

«1.ª O acto recorrido (6 de Junho de 1990) — e só este — atribuiu à recorrente o índice 80.

2.ª É mediante tal acto de 6 de Junho de 1990 que a Administração investe a administrada-recorrente em dada posição na carreira.

3.ª O acto administrativo de 6 de Junho de 1990, objecto de impugnação contenciosa, é acto administrativo autónomo definitivo e executório, logo sindicável.

4.ª A declaração de 16 de Maio de 1990 é mera informação técnica do chefe de repartição.

5.ª Nunca a entidade recorrida — nem na contestação, nem nas alegações ou qualquer outro momento — lhe assacou qualquer outra qualidade.

6.ª Muito pelo contrário: no acto de 6 de Junho de 1990, expressamente, se verte aquela informação em fundamento de acto administrativo (o de 6 de Junho de 1990).

7.ª Inexiste acto administrativo proferido em 16 de Maio de 1990.

8.ª Mas, mesmo que de acto confirmativo se tratasse sempre teria de ser sujeito à apreciação jurisdicional.

9.ª Na verdade o acto confirmado (se acto houvesse em 16 de Junho de 1990) não revelou o sentido da respectiva decisão.

10.ª Assim, o recurso interposto no TAC de Lisboa foi-o tempestivamente e não poderia ser rejeitado.

11.ª Decidindo como decidiu a sentença recorrida violou o disposto no n.º 1 do artigo 25.º e alínea *b*) do n.º 1 dos artigos 30.º e 55.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho.

12.ª Deve, pois, ser revogada, prosseguindo-se a apreciação da impugnação contenciosa.»

A entidade recorrida contra-alegou pugnando pela manutenção do despacho recorrido.

O Sr. Juiz manteve a decisão a decisão e mandou subir os autos.

O magistrado do MP neste Supremo Tribunal, no seu douto parecer, entende que o recurso merece provimento porque a declaração do chefe de repartição da ARS de Beja, de 16 de Junho, não consubstancia um acto administrativo contenciosamente recorrível; o acto que definiu com força coerciva própria a carácter final a situação da recorrente, em relação ao assunto em questão, foi o despacho de 6 de Junho de 1990.

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto:

Está assente a seguinte matéria de facto:

a) A recorrente é médica de clínica geral da carreira médica de clínica geral.

b) À data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 73/90, de 6 de Março, que reformulou o regime legal das carreiras médicas, a recorrente prestava serviço no regime de tempo completo prolongado — 45 horas —, vencia pela letra E com o acréscimo de 40 % e duas diuturnidades.

c) Por força das normas do mesmo diploma transitou para o índice 107, passou a trabalhar em regime de templo completo, de 35 horas por semana e com o vencimento de 158 900$, com efeitos a partir de 1 de Outubro de 1989.

d) A recorrente requereu à entidade recorrida a passagem ao regime de dedicação exclusiva, o que foi deferido por despacho de 29 de Março de 1990.

e) No mês de Abril de 1990 apenas lhe foi paga a remuneração de 180 000$;

f) A recorrente requereu, em 9 de Maio, à autoridade recorrida que lhe fosse passada declaração comprovativa de que a sua transição para o Novo Sistema Retributivo das Carreiras Médicas (NSRCM) é feito para o índice 107.

g) Foi passada e enviada à recorrente, em 16 de Maio, a declaração junta a fls. 64 a 65 do processo, subscrita pelo chefe de 1.ª Repartição.

h) A recorrente requereu, em 23 de Maio, que desde 29 de Março de 1990 (inclusive) lhe seja paga a remuneração mensal de 240 800$.

i) Esse requerimento foi indeferido por despacho de 6 de Junho com base na informação prestada pelo chefe da Secção de Pessoal/Abonos e Vencimentos, com a qual concordou o chefe da Repartição do Pessoal e que foi comunicado à recorrente por ofício de 20 de Junho.

j) A recorrente requereu, em 10 de Julho, que fosse passada certidão do despacho e seus fundamentos que recaiu sobre o seu requerimento de 23 de Maio, certidão que lhe foi enviada em 18 de Julho.

k) A recorrente apresentou no TAC de Lisboa, em 20 de Setembro de 1990, a petição de recurso do despacho de 6 de Junho.

O Sr. Juiz rejeitou o recurso porque considerou que a declaração de 16 de Maio foi emitida por despacho da CI e que esse despacho-declaração contém toda a fundamentação de facto e de direito que determinou a aplicação à recorrente das regras especiais de transição estabelecidas no artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 73/90, de 6 de Março, e ainda que tal despacho consubstanciado na declaração é um acto impugnável, sendo por isso o despacho de 6 de Junho um acto confirmativo daquele outro despacho de 16 de Maio.

Ora, acontece que se vê do processo instrutor que a recorrente requereu ao presidente da CI da ARS de Beja, em 9 de Maio de 1990, que mandasse passar declaração comprovativa de que a sua transição para o NSRCM é feita para o índice 107.

A declaração foi passada pelo chefe da 1.ª Repartição e enviada à recorrente acompanhada do ofício subscrito pelo mesmo chefe de repartição, em 9 de Maio de 1990.

Escreveu-se na declaração: «Em cumprimento do despacho da CI, de 16 de Maio de 1990, exarado no requerimento da Dr.ª Maria Teresa Lopes Carneiro Devesa Ramos dos Santos datado de 9 do corrente declara-se: [. . .]».

Mas a verdade é que nenhum despacho consta sobre esse requerimento.

Tendo a recorrente pedido uma declaração, foi-lhe ela passada pelos serviços.

Tratou-se de uma informação sobre o modo como foi determinado o vencimento da recorrente, de Abril, e pelo que se vê não foi proferido nesse momento qualquer despacho pela entidada recorrida.

A recorrente requereu então que desde 29 de Março de 1990, inclusive, lhe fosse paga a remuneração mensal de 240 800$.

A CI da ARS indeferiu com o despacho de 6 de Junho «Concordamos», lavrado sobre a informação dos serviços e o parecer do chefe de repartição.

Na informação dos serviços faz-se referência a que a passagem da declaração de 16 de Maio foi autorizada por despacho da CI de 15 desse mês.

Mas não se mostra que tal despacho tenha sido lavrado.

O despacho da CI da ARS de Beja, de 6 de Junho, definiu com força coerciva própria e carácter final a situação da recorrente.

Não se verifica ter havido antes desse, outro acto definitivo que tivesse decidido a pretensão da recorrente; não tem essa natureza a declaração de 16 de Maio, simples informação técnica dos serviços.

Assim, o referido despacho da CI é um acto administrativo, não é confirmativo e foi impugnado em tempo.

Pelo exposto, dão provimento ao recurso, revogam a decisão recorrida e mandam baixar o processo ao tribunal de 1.ª instância, a par de conhecer da matéria do recurso contencioso se outro motivo a isso não obstar.

Não são devidas custas.

Lisboa, 18 de Fevereiro de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *José Maria Rodrigues da Silva* — *Rui Vieira Miller Simões.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 18 de Fevereiro de 1993.

Recurso n.º 31 048, em que são recorrente Palmira Augusta Amorim Gouveia Soares e recorrido o vereador do pelouro das Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo tribunal Administrativo (STA):

Palmira Augusta Amorim Gouveia Soares, viúva, residente na Rua de João de Deus, 196, Porto, interpôs para o Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) do Porto recurso contencioso de anulação do despacho do vereador do pelouro de Obras da Câmara Municipal do Porto (CMP), de 13 de Novembro de 1984, que considerou caduca a licença de loteamento por o projecto definitivo das obras de urbanização não ter sido apresentado dentro do prazo legal e por isso ordenou o arquivamento do respectivo processo.

Imputa ao acto os vícios de incompetência, violação de lei e desvio de poder.

A entidade recorrida contestou.

As partes alegaram.

O Sr. Juiz julgou procedente a excepção de incompetência, concedeu provimento ao recurso e anulou o acto recorrido.

O STA, em provimento do recurso, revogou a decisão para que sejam apreciados os vícios apontados ao acto e os demais que devam ser conhecidos, designadamente os que decorram da eventual falta de subsistente delegação de poderes.

O Sr. Juiz da 1.ª instância, precedendo parecer do magistrado do Ministério Público (MP) no sentido do provimento do recurso, julgou improcedente a arguição dos vícios e negou provimento ao recurso.

Desta decisão recorreu a interessada, que alegou e formulou as seguintes conclusões:

a) A notificação dos actos — como todas as notificações em geral — deve ser formal e solene, esclarecedora e inequívoca.

b) Só assim se respeitará o princípio da segurança nas relações entre os administrados e Administração.

c) A notificação dos actos administrativos deve ainda conter a indicação de quem foi o seu autor e da qualidade em que este agiu, por forma a habilitar os interessados a impugná-los pelo modo adequado — contenciosamente ou por via hierárquica.

d) O ofício de 17 de Julho de 1981, que a Câmara Municipal dirigiu à recorrente, não respeitou as condições apontadas para a existência de uma válida notificação, pois se mostrou e mostra equívoco (trata mais de um assunto) e foi despido das formalidades e solenidade próprias de uma notificação.

e) Não houve, pois, a notificação de que o pedido de aprovação de loteamento estava deferido.

f) Logicamente, não começou a correr ainda o prazo para apresentação do projecto definitivo das obras de urbanização, o qual só corre depois daquela notificação.

g) Assim, o despacho impugnado, que ordenou o arquivamento do processo, violou o disposto nos artigos 9.º, n.º 1, e 24.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 289/73 (violação de lei).

h) Deve, pois, ser revogado tal despacho, com todas as legais consequências.

A entidade recorrida contra-alegou pugnando pela manutenção da sentença.

O Sr. Juiz mandou remeter os autos.

O magistrado do MP neste Supremo Tribunal emitiu o seguinte douto parecer:

«A meu ver o recurso não merece provimento, devendo a decisão recorrida ser confirmada por ter feito correcta interpretação e aplicação do direito.

Efectivamente, tal como se decidiu na douta sentença sob recurso, também entendo que o ofício de 17 de Julho de 1981, remetido pela CMP à recorrente, é suficientemente explícito, no sentido de permitir ao seu destinatário compreender que o projecto de loteamento tinha sido aprovado, referindo-se ainda expressamente que 'deve apresentar os projectos específicos de infra-estruturas'.

E, se a recorrente considerasse imperfeita a notificação e pretendesse outros esclarecimentos, designadamente por considerar a notificação imperfeita, cabia-lhe usar do procedimento previsto no artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho (Lei de Processo nos Tribunais Administrativos), no prazo de um mês, o que não fez.

Assim, devendo considerar-se validamente notificada da aprovação do projecto de loteamento, a recorrente não apresentou os projectos de infra-estruturas no prazo legalmente previsto no artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 289/73, pelo que o acto impugnado não violou a lei ao declarar caduca a licença de loteamento.

Decidindo como decidiu, a douta sentença recorrida fez pois correcta interpretação e aplicação da lei.»

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto:

Foram dados como assentes os seguintes factos relevantes para a decisão, sem reparo da recorrente:

Em 20 de Fevereiro de 1970 a recorrente apresentou à CMP um pedido de viabilidade de loteamento de um terreno sito na Rua de Serralves, Círiaco Cardoso e de Grijó, mas tal pedido foi arquivado de acordo com uma informação dos serviços datada de 11 de Junho de 1970.

Com algumas alterações em relação ao referido pedido, a recorrente, em 19 de Maio de 1975, apresentou um novo que lhe foi deferido por despacho de 4 de Setembro de 1975, em conformidade com uma informação prestada pelos serviços da Câmara.

Em 9 de Maio de 1977, a recorrente apresentou um requerimento à CMP solicitando informação «do que pensa a Câmara [. . .] sobre o assunto, em ordem a obviar ao considerável prejuízo» que lhe acarretou o facto de não poder cumprir, integralmente, o projecto já aprovado.

Em 15 de Janeiro de 1980, a recorrente apresentou à CMP um requerimento em que solicitava a passagem de alvará do loteamento do terreno «supra» referido, compreendendo cinco lotes, destinando-se o 1.º lote a ser integrado no domínio público, sendo para esse efeito cedido, gratuitamente, pela requerente.

Pelo ofício n.º 1218, de 17 de Julho de 1981, a CMP informou a recorrente «que foi actualizado o estudo económico relativo à definição das condições de execução do projecto de urbanização aprovado. O encargo de mais-valia a liquidar ao município é de 16 127 500$, valor superiormente homologado e válido pelo prazo de um ano. As infra-estruturas necessárias à execução do empreendimento serão executadas a expensas de V. Ex.ª, sendo o respectivo custo deduzido ao encargo de mais-valia já referido. Deverão ser apresentados os

projectos específicos das infra-estruturas, em complemento do alvará de loteamento já requerido».

Em 15 de Março de 1984, a recorrente apresentou na Câmara o projecto de infra-estruturas atrás mencionado.

Em 8 de Maio de 1984, foi proferido o seguinte despacho: «Indeferido, em vista da informação».

Mas, em 13 de Novembro de 1984, o vereador do pelouro de Obras proferiu o seguinte despacho: «nos termos da informação n.º 264/84, de 12 de Outubro e seguintes, com as quais concordo, revogo o meu despacho supra, de 8 de Maio de 1984, que indeferiu o pedido de aprovação do projecto de infra-estruturas urbanísticas para o terreno sito à Rua de Serralves e a Viela de Grijó, nesta cidade do Porto. Porém, em virtude de a licença de loteamento se encontrar caduca por o projecto das obras de urbanização não ter sido apresentado dentro do prazo legal [alínea *a*) do n.º 1 do artigo 24.º e n.º 1 do artigo 9.º, ambos do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho), ordeno o arquivamento do processo, devendo dar-se conhecimento deste despacho à interessada».

Por despacho de 7 de Fevereiro de 1983, o presidente da CMP delegou no vereador Eng. Carlos Eugénio Ferreira Brito as matérias respeitantes a: Gabinete de Planeamento Urbanístico, Direcção dos Serviços de Urbanização e Direcção dos Serviços de Obras.

O Sr. Juiz julgou improcedente a arguição dos vícios de incompetência, de violação de lei, por não ter havido revogação ilegal da licença de loteamento, e de desvio de poder, por se tratar de exercício de poderes vinculados.

Considerou que a notificação do deferimento do pedido de loteamento é imprescindível ao início do prazo de caducidade da licença e que essa notificação foi feita por ofício de 17 de Julho de 1981.

Ocorreu a caducidade da licença e também quanto a este ponto não se verifica violação de lei.

A recorrente escreveu na sua alegação:

«A questão, simultaneamente de direito e de facto, que se põe neste recurso, é, simplesmente, a de a recorrente ter sido ou não notificada do deferimento tácito do pedido de loteamento.

Se não foi, o despacho impugnado padece de violação de lei.»

A notificação é exigida pelo artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho.

A notificação tem que ser clara e directa, sem dúvida.

Pode ser feita por carta.

A recorrente requereu o loteamento em 15 de Janeiro de 1980.

A CMP não se pronunciou sobre o pedido.

O loteamento foi assim tacitamente deferido em 15 de Fevereiro de 1980 (artigo 6.º do citado diploma).

Por ofício de 17 de Julho de 1981, a Câmara Municipal informou a recorrente que «foi actualizado o estudo económico relativo à definição das condições de execução do projecto de urbanização aprovado».

Deu-lhe portanto conhecimento claro e directo de que o projecto de urbanização estava aprovado.

Acrescentou ainda, no mesmo ofício: «Deverão ser apresentados os projectos específicos das infra-estruturas, em complemento do alvará de loteamento já requerido».

Qualquer destinatário normal que tivesse requerido um loteamento entenderia que o pedido fora deferido e que a Câmara solicitava

os projectos específicos de infra-estruturas previstos no artigo 9.º, n.º 1, do aludido diploma.

Os projectos tinham que ser apresentados no prazo máximo de 180 dias.

Foram apresentados em 15 de Março de 1984, decorridos cerca de 32 meses.

É evidente que a recorrente entendeu o que lhe era comunicado no aludido ofício da Câmara; teve notícia da aprovação do projecto de urbanização ou loteamento requerido.

Tanto assim que apresentou os projectos nele referidos, mas fora do prazo.

Como salienta o Ex.mo Magistrado do MP se considerasse a notificação insuficiente — designadamente por não mencionar o autor da aprovação e a qualidade em que agiu — ou pretendesse outras indicações, podia, no prazo de um mês, requerer que lhe fossem transmitidos esses elementos, nos termos do disposto no artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho (Lei de Processo nos Tribunais Administrativos e Fiscais), o que não fez.

Não tendo submetido à aprovação da Câmara os projectos no prazo de 180 dias a licença de loteamento caducou — artigo 24.º, n.º 1, alínea *a*), do aludido decreto-lei.

O acto recorrido tem o seguinte exacto conteúdo:

«[. . .] em virtude de a licença de loteamento se encontrar caduca por o projecto definitivo das obras de urbanização não ter sido apresentado dentro do prazo legal [alínea *a*) do n.º 1 do artigo 24.º e n.º 1 do artigo 9.º, ambos do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho] ordeno o arquivamento do processo [. . .].»

O acto está conforme a lei.

Não se verifica, pois, o vício imputado na alegação do recurso jurisdicional.

Pelo exposto, negam provimento ao recurso e confirmam a decisão recorrida.

Condena-se a recorrente nas custas, com taxa de justiça de 30 000$ e procuradoria de 15 000$.

Lisboa, 18 de Fevereiro de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *José João Fernandes da Silva* — *António Arlindo Payan Teixeira Martins.* — Fui presente, *Jorge Sousa.*

Acórdão de 18 de Fevereiro de 1993.

Recurso n.º 31 073, em que são recorrente José Maria Gonçalves Alves e recorrido o Ministro da Administração Interna. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Pires Machado.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

José Maria Gonçalves Alves, primeiro-sargento da Guarda Fiscal, residente na Rota do Alem, freguesia de Fermelã, concelho de Estarreja, reclama do despacho do relator que não recebeu o recurso para o Tribunal Constitucional, do acórdão que indeferiu o pedido

de suspensão de eficácia, pelo reclamante formulado, do despacho do Ministro da Administração Interna, que lhe aplicou a sanção de 20 dias de prisão disciplinar agravada.

Fundamenta a reclamação no facto de, no processo principal (recurso contencioso), arguir a inconstitucionalidade resultante da aplicação do Regulamento de Disciplina Militar ao pessoal da Guarda Fiscal; ficando sem suporte legal a punição do reclamante, não se pode dizer que a suspensão da eficácia lesa o interesse público.

O Digno Magistrado do Ministério Público foi de parecer de que deve ser mantida a decisão de não admissão do recurso, pelas razões invocadas pelo relator do processo.

Apreciemos, pois, a reclamação.

O ora reclamante requereu a suspensão da eficácia do despacho do Ministro da Administração Interna que, em recurso hierárquico, lhe manteve a pena de 20 dias de prisão disciplinar agravada.

Por Acórdão de 26 de Agosto de 1992, este Supremo Tribunal indeferiu esse pedido, por ter entendido que não se verifica o requisito (negativo) exigido pela alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Desse acórdão recorreu o ora reclamante para o Tribunal Constitucional, com fundamentos idênticos aos que suportam esta reclamação.

O relator do processo, pelo despacho de fl. 123, decidiu não admitir esse recurso, com o fundamento de que o acórdão recorrido não se pronunciara sobre a inconstitucionalidade de qualquer norma, até porque tal matéria só no recurso contencioso, e não neste processo de natureza cautelar, pode ser apreciada.

E essa posição é de manter.

Na verdade, o tribunal, ao apreciar um pedido de suspensão de eficácia, tem que aceitar, como é pacificamente entendido, a presunção de legalidade do acto administrativo em questão, quer nos aspectos de facto, quer nos seus fundamentos jurídicos; essa presunção só é destruída com o eventual acórdão anulatório, a proferir no processo principal.

No processo cautelar relativo ao pedido de suspensão de eficácia, o âmbito da cognição do tribunal restringe-se à verificação da existência ou inexistência dos requisitos postulados pelas três alíneas do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos; e também é pacífico que esses requisitos (um positivo e dois negativos) são cumulativamente exigidos, bastando que um deles se não verifique para se não possa conceder a suspensão da eficácia.

Aliás, na petição do processo a que esta reclamação está apensa (suspensão da eficácia), o reclamante de forma alguma relaciona a inconstitucionalidade com a argumentação de que a suspensão não acarretaria grave suspensão do interesse público: a esse aspecto se refere nos artigos 22.º, 23.º e 24.º, onde apenas defende que os factos já remontam a anos atrás, que a Guarda Fiscal já acomodara o reclamante ao serviço que lhe parecia adequado à sua imaginada situação de incumpridor e que, se cumprida fosse a pena, regressaria ao serviço ao fim de 20 dias.

A agora invocada inconstitucionalidade não foi, portanto, questão debatida neste processo.

Mas mesmo que tivesse sido invocada como fundamento do pedido de suspensão da eficácia, a única coisa que o Tribunal poderia, em termos legais, ter dito, era o que acima dito foi, ou seja, que tal

questão, referente à própria legalidade do acto contenciosamente recorrido, só no recurso contencioso poderia ser apreciada, pois é óbvio que o âmbito da cognição neste processo cautelar não abrange essa questão, sob pena de se esvaziar de conteúdo o âmbito da cognição do tribunal, no recurso contencioso.

Pelo exposto, acordam em indeferir a reclamação e, consequentemente, em manter o despacho reclamado.

Sem custas.

Lisboa, 18 de Fevereiro de 1993. — *José Manuel de Moura Pires Machado* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* — *José João Fernandes da Silva.* — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 18 de Fevereiro de 1993.

Recurso n.º 31 295, em que são recorrente Maria Isabel Sousa Pereira Leite Albuquerque e recorrida a Câmara Municipal do Porto. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Rodrigues da Silva.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Maria Isabel Sousa Pereira Albuquerque, identificada nos autos, intentou contra a Câmara Municipal do Porto (CMP), no Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) do Porto, acção com processo especial pedindo a condenação da ré no pagamento de uma indemnização pelos danos ocasionados por esta, quer por actos lícitos quer ilícitos, cometidos por este entre público enquanto entidade expropriante.

Alega, para tanto, em síntese, que:

A ré não cumpriu os prazos e objectivos da expropriação.

Remeteu fora dos prazos legais o processo de expropriação a tribunal.

Recorreu do acórdão arbitral por razões exclusivamente dilatórias.

Não instruiu o processo de reversão, como lhe incumbia e, só para o inviabilizar, demoliu o prédio implantado na parcela expropriada.

Privou a autora das rendas do imóvel desde a data da posse administrativa.

Com a sua conduta, causou à autora uma depressão nervosa e provocou-lhe despesas com o seu advogado.

A petição foi liminarmente indeferida por despacho de fls. 9 a 11 dos autos, com o fundamento de se afigurar evidente que a pretensão da autora não pode proceder, ao abrigo do disposto no artigo 474.º, n.º 1, alínea *c*), segunda parte, do Código de Processo Civil (CPC), aplicável *ex vi* do artigo 12.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

Desta decisão agravou a autora, que conclui as suas alegações nestes termos:

1. A recorrente sofreu, e sofre, desde 1989, danos materiais e morais, provocados exclusivamente pela conduta negligente da CMP que, pela

sua morosidade, viola as regras básicas de prudência comum (cf. artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 48 051).

2. O decurso do tempo ofende, de *per si,* o direito de propriedade da recorrente, que podia conservá-lo intacto ainda hoje.

3. Por alegado motivo de urgência, a CMP levou a cabo uma expropriação, sem que de facto tenha alguma vez existido tal necessidade. Porque invade a esfera privada da recorrente, a CMP é responsável civilmente pelos danos que causar, nos termos do artigo 1.º do referido diploma legal.

4. O valor da indemnização calculado não corresponde minimamente ao actual — 45 000 contos —, só se podendo calcular os danos sofridos pela recorrente em fase de execução de sentença.

5. A pretensão da recorrente é viável e deve proceder (tanto mais que a inviabilidade *strictu sensu* da acção tem natureza excepcional (cf. acórdão da Relação do Porto, supra indicado).

Contra-alegou a Câmara agravada pedindo que seja negado provimento ao recurso e confirmada a legalidade do despacho recorrido.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) junto deste Supremo Tribunal teve vista de processo e emitiu parecer no sentido de ver na petição inicial em caso de inaptidão por ininteligibilidade da causa de pedir invocada, questão cujo conhecimento é oficioso e precede o da improcedência manifesta do pedido, pressupondo logicamente nova petição isenta daquele vício.

Foram corridos os vistos legais.

Tudo visto, cumpre decidir.

E decidindo:

O despacho recorrido indeferiu liminarmente a petição inicial de fls. [. . .], ao abrigo do disposto na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 474.º do CPC, com o fundamento de que a pretensão da autora não podia proceder.

Nas suas alegações de recurso, alega a autora, ora agravante, em contrário, que a sua pretensão é viável e deve proceder, tanto mais que a inviabilidade *strictu sensu* tem natureza excepcional.

Quid juris?

A alínea *c*) do n.º 1 do artigo 474.º do CPC faz depender o indeferimento da petição devido a inviabilidade do pedido da evidência dessa inviabilidade. Cumpriria, portanto, para conhecer do agravo, apurar se se verifica, ou não, *in casu,* a previsão constante do artigo 474.º, n.º 1, alínea *e*), segunda parte, do CPC.

O Ex.mo Magistrado do MP, porém, inclina-se para ver na petição um caso de ineptidão por ininteligibilidade da causa de pedir invocada. Ora, como esta nulidade é de conhecimento oficioso (artigo 202.º do CPC), e como o seu conhecimento precede o da inviabilidade do pedido, impõe-se apurar se se verifica, *in casu,* a previsão da alínea *a*) do n.º 2 do artigo 193.º do CPC, no que se refere à falta ou inintelegibilidade da causa de pedir.

Vejamos:

Pedindo a autora na acção a condenação da ré, CMP, na indemnização dos prejuízos que — se quando alega — esta ilicitamente lhe causou, a causa de pedir é o facto jurídico de que exerce o direito de crédito indemnizatório que a autora invoca.

A autora procura fundar o seu pedido em responsabilidade civil da ré, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, mas não indica a ilicitude concreta em que consiste a causa de pedir.

Como refere o Ex.mo Magistrado do MP «sobre as concretas ilegalidades no respectivo procedimento administrativo ou nos actos nele proferidos, com indicação das concretas normas legais violadas, nada alegou a autora na petição».

Como se vê da petição de fls. [. . .], a autora limita-se a discriminar as diversas fases porque passou o processo de expropriação do imóvel de sua propriedade, descrito no artigo 1.º da petição inicial, mas não precisa, suficientemente e de modo intelegível, de que facto ou factos ilícitos, concretamente considerados, emerge o dano que diz ter sofrido.

Assim, e designadamente, ao alegar que «a ré não cumpriu os prazos e objectivos da expropriação», a autora faz uma «alegação genérica, vaga, não se vislumbrando — como se escreve na sentença» — se a autora se refere aos prazos da fase administrativa ou aos da fase judicial da expropriação.

No que respeita à reversão, a autora, continuando a ser pouco precisa e intelegível, alega que a ré «não instruiu o processo de reversão como lhe incumbia e, só para o inviabilizar, demoliu o prédio implantado na parcela expropriada».

Não explica, portanto a autora — como, aliás, se refere na sentença — em que consiste tal omissão.

Vê-se dos autos, pois, que a causa de pedir invocada pela autora na petição não está suficientemente concretizada e é ininteligível, pelo que a petição deveria ter sido liminarmente indeferida por ineptidão. Aliás, a não se entender assim, impor-se-ia, nesse caso, convidar a autora a completar a petição, nos termos do artigo 477.º do CPC, e não indeferir liminarmente a petição por inviabilidade, que não é de uma evidência irrecusável, o que inviabilizaria o prosseguimento da lide.

Afigura-se-nos, porém, evidente que *in casu* a causa de pedir não está suficientemente concretizada nem é intelegível e que, por isso, se impõe indeferir liminarmente a petição por ineptidão.

Pelo exposto, acordam em, ficando sem efeito o despacho recorrido, indeferir liminarmente a petição por ineptidão devida a ininteligibilidade da causa de pedir, ao abrigo do disposto nos artigos 193.º, n.º 1, alínea *c*), e 474.º, n.º 1, alínea *a*), ambos do CPC.

Custas pela recorrente.

Lisboa, 18 de Fevereiro de 1993. — *José Maria Rodrigues da Silva* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* — *António Arlindo Payan Teixeira Martins.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 18 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Vício de acto que aplica norma institucional. Notificação ou publicação insuficiente. Prazo para o requerimento previsto no n.º 1 do artigo 31.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (sua contagem). Prazo de recurso contencioso.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O acto que aplica norma inconstitucional não é nulo, estando viciado por erro no pressuposto de direito, que integra violação de lei, causal de mera anulabilidade.
2 — Não tendo o recorrente usado da faculdade do n.º 1 do artigo 31.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos no prazo de um mês ali previsto, o prazo para a interposição do recurso contencioso conta-se da notificação do acto, não podendo o recorrente beneficiar do disposto no n.º 2 do citado artigo.
3 — Aquele prazo de um mês conta-se nos termos do artigo 279.º do Código Civil.

Recurso n.º 31 304, em que são recorrentes Durvalina Emília Soares dos Santos e outros e recorrido o Subsecretário de Estado Adjunto do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Sampaio da Nóvoa.

Acordam, em conferência, na 2.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Durvalina Emília Soares dos Santos, Albertina da Conceição Maçorano Costa, Maria do Céu Clara Sagrado Coração de Jesus Cantuária Andrade, Virgínia da Conceição Martins de Sousa Novo, Carlos Patrício Martins, Otília Martins Leal Conchinho, Elisabete Soares Paiva Pinto Monteiro, Irene dos Santos Ramos Antunes, Maria Alice da Conceição Pinto Silva, Isolina da Conceição Teixeira Moutinho dos Reis, Elvira da Silva Santos Lopes da Mota, Maria Manuela Fontinhas Monteiro Ribeiro Gomes, Maria de Fátima de Jesus da Silva Velasco Lemos Marques Silva, Evangelina Esteves Rolo Sequeira, Maria Luísa Oliveira André de Almeida, Maria Celeste Duarte de Sousa, Maria Ivone Monteiro Leite, Isabel Maria Ferreira da Silva Mouga Pedro Simões, Maria Teresa Teixeira Fernandes Correia e Angelina do Nascimento da Silva, com os sinais dos autos, interpuseram recurso contencioso do despacho do Sr. Subsecretário de Estado Adjunto do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 10 de Dezembro de 1991, que indeferiu o requerimento em que os recorrentes pediam que os seus vencimentos fossem processados com retroacção a Outubro de 1989.

Como fundamentos de direito os recorrentes indicaram na petição de recurso os seguintes:

«36.º Consagra o disposto na alínea *a*), do n.º 1 do artigo 59.º da Constituição da República Portuguesa o princípio de que 'para trabalho igual salário igual', e alcança-se com facilidade como o despacho recorrido se desvia frontalmente desse princípio, ao pretender que os recorrentes, pelo mesmíssimo trabalho, recebam uma medida de salário inferior ao de outros funcionários (que prestam o mesmo trabalho).

37.º Por outro lado, e nos termos do n.º 2 do artigo 266.º da mesma Constituição, os princípios fundamentais na Administração Pública são os 'princípios de igualdade, de proporcionalidade, de justiça e de imparcialidade' — princípios esses que, como se mostrou, saíam frontalmente violados no despacho recorrido.

38.º Dir-se-á — e é verdade — que o despacho recorrido se abona da lei, mas, precisamente porque a lei é claramente inconstitucional, o despacho recorrido enferma do correspondente vício (nulidade absoluta). Na verdade,

39.º Sustentam os melhores constitucionalistas que 'são nulos e não anuláveis (portanto, não sanáveis), os actos administrativos ofensivos de direitos, liberdades e garantias (Jorge Miranda, *Estudos sobre a Constituição,* vol. III, p. 77).

40.º Da mesma opinião são os melhores administrativistas: entre outros, são considerados 'como nulos os actos administrativos [. . .] que violem os direitos, liberdades e garantias fundamentais consignados na CRP' (Mário Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo,* vol. I, p. 547).

41.º Ora, e *in casu,* não restam dúvidas de que o n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 434/91, de 8 de Novembro, ofende os direitos, liberdade e garantias fundamentais (consagrados na Constituição da República e respeitantes a trabalhadores-funcionários).

42.º E já se viu que tal disposição legal, apesar de inconstitucional, serviu de fundamento ao despacho recorrido, o que fulmina também de inconstitucionalidade — em direito administrativo, nulidade absoluta — o mesmo despacho.

43.º Nestes termos, e nos melhores de Direito, invocando o douto suprimento e suplicando pelas deficiências do patrocínio, deve conceder-se provimento ao recurso, reconhecendo-se e declarando-se contenciosamente a nulidade absoluta do despacho recorrido, com o que se fará, como sempre, a mais lídima Justiça.»

O digno magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

«Os recorrentes invocam como vício do acto impugnado, a inconstitucionalidade do artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 434/91, de 5 de Novembro, e a violação dos princípios constitucionais da justiça, da igualdade, da proporcionalidade e da imparcialidade, decorrente de não lhes ser reconhecido o direito do recebimento de um salário igual ao de outros funcionários que desempenham funções idênticas.

A pretendida inconstitucionalidade do citado dispositivo legal inquina o acto administrativo de falta de base legal, o que se reconduz a mero erro nos pressupostos de direito.

Por outro lado, a violação dos princípios enunciados no artigo 266.º, n.º 1, da CRP é meramente geradora de anulabilidade, conforme é entendimento jurisprudencial corrente. Não está aqui em causa a violação de direito fundamental, ou do conteúdo essencial desse direito, mas a desconformidade da actuação administrativa com determinados critérios materiais, constitucionalmente plasmados, a que os órgãos e agentes administrativos se encontram subordinados (v., entre outros, Acórdãos do STA de 4 de Outubro de 1989, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 390, p. 212, e de 26 de Abril de 1989, no recurso n.º 22 353).

Assim, e sem necessidade de mais profunda averiguação, conclui-se que a pretensão deduzida pelos recorrentes não é susceptível de conduzir à declaração de nulidade do acto impugnado, mas à simples anulação contenciosa desse acto, pelo que a correspondente impugnação apenas poderia ser efectuada dentro do prazo cominado no n.º 1 do artigo 28.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

Os recorrentes foram notificados do acto recorrido em 20 de Janeiro de 1992, como se afirma no articulado inicial, e o pedido de notificação da fundamentação integral só ocorreu em 25 de Fevereiro seguinte

e, por conseguinte, já depois de expirado o prazo previsto no n.º 1 do artigo 31.º da LPTA.

Não tendo sido tempestivamente usado o mecanismo do citado artigo 31.º da LPTA, não poderá considerar-se interrompido o prazo de recurso nos termos do n.º 2 desse artigo, e, assim, a interposição do recurso mediante petição entrada em 21 de Outubro de 1992 é extemporânea.

Com este fundamento, promovo a rejeição do recurso.»

Ouvidos os recorrentes sobre a questão prévia assim suscitada, disseram que esta improcedia, na medida em que não estavam em causa apenas critérios materiais, orientadores da actividade administrativa, mas antes verdadeiros princípios fundamentais, que regulam o Direito do Trabalho e a Administração Pública, pelo que o vício em causa não é o de mera anulabilidade, mas o de verdadeira e autêntica nulidade.

Colhidos os vistos dos adjuntos, cumpre decidir.

2 — Em matéria de facto com interesse para a decisão da questão prévia suscitada apura-se o seguinte:

a) Em dia não especificado do mês de Setembro de 1991, os recorrentes (e outros) requereram ao Sr. Ministro das Finanças que instruísse «a Direcção-Geral das Contribuições e Impostos (DGCI) no sentido de em consequência da publicação do decreto regulamentar processar o vencimento dos requerentes segundo as regras aplicáveis aos funcionários da DGCI, em idênticas categorias, admitidos antes de Outubro de 1989» (fls. 15 e segs.).

b) Por ofício de 20 de Dezembro de 1991, foi comunicado aos recorrentes — através do chefe de secretaria do Tribunal Tributário de 1.ª Instância de Lisboa, onde eles prestam funções — que o seu requerimento sobre processamento de vencimentos, com retroacção a Outubro de 1989, tinha sido indeferido por despacho do Sr. Subsecretário de Estado Adjunto da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento, de 10 de Dezembro de 1991 (fl. 23);

c) Afirmando terem sido notificados desse indeferimento em 20 de Janeiro de 1992, os recorrentes, em requerimento dirigido ao Sr. Chefe de Divisão da DGCI (Gestão de Recursos Humanos), e entrado nos respectivos serviços no dia 25 de Fevereiro do mesmo ano, solicitaram, para efeitos de um eventual recurso daquele despacho de 10 de Dezembro de 1991, que lhes fossem indicadas as razões ou fundamentos do indeferimento da sua pretensão (fl. 24);

d) Em 24 de Julho de 1992, o Gabinete do Sr. Primeiro-Ministro enviou aos recorrentes cópia de uma informação de onde constavam os fundamentos que a seguir se transcrevem, com concordância do Sr. Subsecretário de Estado Adjunto da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento:

«O Decreto-Lei n.º 434/91, de 8 de Novembro, regulamenta a transição dos funcionários dos extintos tribunais municipais, cria os respectivos lugares no quadro da DGCI e determina que: 'A integração [. . .] é válida para todos os efeitos legais, desde Abril de 1991, e far-se-á mediante lista nominativa aprovada pelo Ministro das Finanças. Assim, a integração dos funcionários em causa no quadro de pessoal da DGCI só se efectiva com a publicação do referido diploma e produz efeitos de acordo com o disposto no n.º 4 do seu artigo 2.º, a partir da data acima indicada e mediante lista nominativa aprovada pelo Ministro das Finanças, pelo que a integração, em data anterior a 1 de Outubro de 1989, carece de suporte legal» (fls. 25 e segs.);

e) A petição do presente recurso contencioso deu entrada no Tribunal no dia 21 de Outubro de 1992 (fl. 2).

3 — O Decreto-Lei n.º 434/91, de 8 de Novembro, procedeu à integração do pessoal dos extintos tribunais municipais na DGCI, dispondo-se no n.º 4 do seu artigo 2.º que «a integração a que se referem os n.ºs 1 e 2 é válida, para todos os efeitos legais, desde 1 de Abril de 1991 de 1991 e far-se-á mediante lista nominativa aprovada pelo Ministro das Finanças».

Foi ainda antes da publicação deste diploma — mais precisamente no mês de Setembro de 1991 — que os recorrentes dirigiram ao Sr. Ministro das Finanças o requerimento referido na alínea *a*) da descrição da matéria de facto.

O despacho contenciosamente impugnado foi, porém, proferido já depois da publicação e entrada em vigor do mencionado Decreto-Lei n.º 434/91, ou seja, no dia 10 de Dezembro de 1991.

E o que os recorrentes sustentam na petição de recurso é que a lei é claramente inconstitucional, e como ela serviu de fundamento ao despacho recorrido, este também fica fulminado de inconstitucionalidade, ou, melhor dizendo, de nulidade absoluta.

Não há, pois, na perspectiva dos recorrentes, desconformidade entre o despacho recorrido e o mencionado decreto-lei, pois aquele abona-se na letra deste: onde há desconformidade é entre o decreto-lei e a Constituição da República, o que vai afectar necessariamente o despacho recorrido.

A partir desta perspectiva dos recorrentes, o que acontece, no entanto, é que o despacho recorrido poderá ficar inquinado, não por qualquer nulidade, mas sim por erro nos pressupostos de direito, o que configura o vício de violação de lei, susceptível de gerar apenas a anulabilidade daquele despacho.

Na realidade, se o despacho se basear numa norma inconstitucional, e, como tal, excluída da ordem jurídica, o que se passa é ter sido ele proferido no errado pressuposto da existência e validade dessa norma, e, portanto, repete-se, com erro nos pressupostos de direito.

Foi isto o que se decidiu, por exemplo, no Acórdão deste Tribunal de 4 de Outubro de 1989, no *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 390, p. 212, onde se escreveu que «em tais circunstâncias, é concretamente praticado um acto com invocação de norma alheia ao ordenamento jurídico, portanto, como, aliás, o recorrente reconhece, como erro no pressuposto de direito que constitui violação de lei e é causa, não de nulidade, mas de mera anulabilidade — solução, aliás, mais consentânea com as razões de segurança jurídica que justificam a limitação dos efeitos da inconstitucionalidade, nos termos do n.º 4 do artigo 282.º da Constituição da República, que seria incompatível com a solução da nulidade dos actos».

4 — Alcançada esta conclusão, também se terá que concluir pela extemporaneidade do recurso contencioso, já que, tratando-se de acto anulável, o recurso teria que ser interposto no prazo de dois meses previsto no artigo 28.º, n.º 1, alínea *a*), da LPTA, a contar da data da notificação do acto (artigo 29.º, n.º 1, da mesma lei), que ocorreu em 20 de Janeiro de 1992 [alínea *c*) da descrição da matéria de facto].

É certo que, tendo os recorrentes requerido que lhes fosse indicada a fundamentação do despacho recorrido, o prazo para o recurso con-

tencioso contar-se-ia «a partir da notificação ou da entrega que tenha sido requerida», conforme se dispõe no n.º 2 do artigo 31.º da LPTA.

Mas para isso era necessário que tal requerimento tivesse sido formulado «dentro de um mês» a contar da notificação — n.º 1 do citado artigo 31.º —, ou seja, no prazo de um mês a contar de 20 de Janeiro de 1992.

E como a petição só foi apresentada no tribunal no dia 21 de Outubro de 1992, daí resulta que o recurso contencioso foi extemporaneamente interposto, pelo que não pode prosseguir seus termos.

Foi esta a solução adoptada no Acórdão deste Tribunal, de 12 de Março de 1992, proferido no recurso n.º 30 044, no qual se decidiu que, não tendo o recorrente usado da faculdade do n.º 1 do artigo 31.º da LPTA, no prazo de um mês ali previsto, o prazo para a interposição do recurso contencioso se conta da notificação do acto, não podendo o recorrente beneficiar do disposto no n.º 2 do citado artigo, e também que aquele prazo de um mês é contado nos termos do artigo 279.º do Código Civil.

5 — Em face do exposto, acordam em rejeitar o recurso.

Custas pelos recorrentes, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, a pagar por cada um deles, em, respectivamente, 8000$ e 4000$.

Lisboa, 18 de Fevereiro de 1993. — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* (relator) — *José Maria Gonçalves Pereira* — *José Manuel de Moura Pires Machado* (vencido; tendo os recorrentes sustentado, como fundamento do recurso, a nulidade, só em sede de mérito, não em resolução de questão prévia da tempestividade, se poderia decidir se o vício é, ou não, de nulidade; só assim poderia não ser, se fosse manifesto que de nulidade se não trata; e penso que a solução não se apresenta como manifesta; votei, por isso, no sentido de a questão da tempestividade ser relegada para depois de, na decisão de fundo, se averiguar e decidir se houve, ou não, nulidade; com o julgamento em sede de questão prejudicial, furtou-se aos recorrentes a garantia processual de, nas alegações finais, demonstrarem o seu ponto de vista). — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 18 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Universidades privadas. Relações jurídico-administrativas. Intimação para um comportamento.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — As universidades privadas são pessoas colectivas privadas de regime administrativo.

2 — As relações litigiosas entre uma cooperativa instituidora de uma universidade privada e o reitor desta não são jurídico-administrativas, estando excluídas do foro administrativo [artigo 4.º, n.º 1, alínea f), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais].

3 — Deve ser indeferido o pedido de intimação do reitor para que assuma determinados comportamentos e se abstenha de outros, deduzido pela cooperativa instituidora da universidade.

4 — O meio processual acessório previsto nos artigos 86.º e segs. da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos pressupõe processo a instaurar ou já instaurado no foro administrativo (máxime um recurso ou uma acção).

Recurso n.º 31 575, em que são recorrentes a CEU — Cooperativa de Ensino Universitário, C. R. L., e outro e recorrido Luís Frederico Arouca Marques dos Santos. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Nascimento Costa.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — CEU — Cooperativa de Ensino Universitário, C. R. L., e Justino Mendes de Almeida requereram no Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa a intimação [artigos 86.º e segs. da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA)] de Luís Frederico Arouca Marques dos Santos, na qualidade de reitor da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL).

Aduzindo:

O requerido e apoiantes, no diferendo que os opõem aos requerentes, recorreram cautelarmente aos tribunais comuns e conseguiram obter destes medidas que tornaram provisoriamente ineficazes actos e deliberações que, no exercício das suas competências legais e estatutárias, haviam tomado segundo normas e ambientes de direito administrativo para solucionar o diferendo no seio da instituição universitária;

Embora sejam particulares tanto os requerentes como o requerido, certo é que estão envolvidas no conflito normas e posições jurídicas de direito administrativo;

A organização e o funcionamento das universidades privadas estão sujeitas também a um regime de direito administrativo;

A CEU criou um estabelecimento de ensino universitário superior — a Universidade Autónoma de Lisboa Luís de Camões, a UAL;

Trata-se portanto de estabelecimento de ensino superior cooperativo;

Historiam a seguir os conflitos surgidos entre requerentes e requerido, que têm sido levados aos tribunais comuns;

Esses conflitos revelam violação de normas de direito administrativo, relacionais e de competência, entre o reitor, por um lado, e a CEU e outros órgãos universitários, por outro lado, e ainda os estudantes;

O segundo requerente, Justino Mendes de Almeida, é membro da CEU, professor catedrático da UAL, seu anterior vice-reitor, e praticou, como reitor interino, actos em nome da UAL, tendo sido depois eleito reitor em Conselho Universitário;

É parte legítima neste processo;

A UAL é um ente privado mas de regime administrativo;

Sendo as universidades privadas (e as entidades instituidoras) entes privados «de interesse público», houve muitos aspectos da sua organização, funcionamento e actividades que foram equiparados ju-

ridicamente aos das escolas públicas correspondentes, «oficializados» e sujeitos em consequência a um regime de direito administrativo;

O regime administrativo da UAL (e da CEU) projecta-se também administrativamente na esfera dos sujeitos que com ele estão em relação jurídica;

É de carácter administrativo a prerrogativa estatutária ou regulamentar da entidade instituidora sobre a UAL (artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de Agosto), com tudo o que isso envolve;

Igualmente a norma que impõe às universidades privadas oficializadas o dever de continuidade e regularidade de serviço público — artigos 97.º do Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro e 30.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 271/89 —, com tudo o que isso envolve;

São de cariz público as normas respeitantes à inscrição e avaliação de estudantes, condições de reconhecimento de curso e títulos académicos;

São de direito administrativo as normas que conferem aos graus, títulos e diplomas emitidos pelas universidades oficializadas fé e certeza públicas, quer quanto à sua extensão, quer quanto aos seus requisitos;

São as normas legais e estatutárias que repartem a competência entre os órgãos universitários, professores incluídos, e que os tornam compartes no exercício de poderes públicos que estão afectos à UAL;

É o princípio de que os órgãos da UAL só podem fazer juridicamente o que a lei e os estatutos lhes permitem;

É pública também a prerrogativa institucional de que cada órgão goza ao abrigo da norma (pública) definidora da sua competência;

É pública pois a norma que determina que a vontade da instituição é a vontade do órgão competente na matéria, v. g. o órgão que nomeia e destitui reitores;

É também a norma que confere aos actos dos órgãos da instituição, face a outros órgãos e utentes, efeitos cuja projecção na esfera jurídica destes não depende do seu acordo ou de prévia decisão judicial;

É pois administrativa a norma que, face a uma deliberação formal do Conselho Universitário de destituição do reitor, o configura como estando juridicamente destituído, até que sobrevenha decisão contrária capaz de a arredar;

É a norma que cinge o cargo e as competências funcionais do reitor às suas funções como tal, ou seja, a norma que impõe que os seus actos sejam adequados pelo objecto e finalisticamente dirigidos ao serviços do interesse da UAL;

É a norma que veta que o reitor se sirva do seu reitorado, de «despachos reitorais», para se pronunciar sobre questões que não respeitem à vida académica;

Como são jurídico-públicas as normas que, garantindo a autonomia universitária da UAL, lhe contrapõem o direito ou poder de gestão financeira, económica e patrimonial;

Ou as que concedem em exclusivo aos órgãos da CEU a competência, capacidade para comprometerem jurídico-patrimonialmente a UAL;

É a norma que vincula o reitor a prestar à CEU todas as informações e documentação que permita a esta não só acompanhar a gestão financeira, económica, patrimonial e contabilística da UAL, como também acompanhar o seu funcionamento com vista a assegurar o cumprimento da lei e dos estatutos;

De direito público é também a norma que faz recair sobre a CEU os efeitos de eventuais medidas governamentais respeitantes a um funcionamento ilegal e anti-estatutário de órgãos da UAL, que se reflita na continuidade e regularidade do respectivo serviço;

E as normas que condicionam a validade, consistência e eficácia de actos de órgãos da CEU ou da UAL praticados no exercício de poderes (deveres) públicos ligados à actividade da escola cooperativa como equiparada a escola pública;

E as que regulam a emissão, validade e consistência de títulos e diplomas oficiais emitidos por universidades privadas, não sendo a irregularidade da investidura de um órgão que os torna inválidos, como inválidos não são os actos dos funcionários putativos;

São também as normas de direito público que sujeitam esses actos, quando ilegais, a um regime de anulabilidade;

Terminam os requerentes pedindo seja o requerido intimado:

a) Não interferir, directa ou indirectamente, na gestão financeira, patrimonial e económica de todos os estabelecimentos de ensino superior que compõem a UAL ou funcionam sob o seu nome;

b) A fornecer-lhe, além disso e quando solicitada, toda a documentação e informação respeitantes aos estabelecimentos e cursos em funcionamento, à identificação de todo o respectivo corpo docente e do título jurídico que o institui docente da UAL ou ao serviço da UAL;

c) A permitir o acesso dos agentes da CEU a todos os locais, serviços e arquivos dos estabelecimentos mencionados na alínea *a*);

d) A enviar à CEU uma lista de todos os docentes, assessores, consultores, secretárias, etc., cujos serviços o reitor agenciou, desde que foi reinvestido;

e) A requerer formalmente à CEU e aos órgãos universitários competentes as autorizações e pareceres para a abertura e/ou continuação do funcionamento de estabelecimentos, cursos, programas ou alargamento dos actuais;

f) A fornecer à CEU toda a documentação respeitante a protocolos, compromissos, declarações de intenção que como reitor da UAL propôs ou assinou com outras entidades ou autoridades de polos universitários ou outros;

g) A fornecer aos órgãos universitários da UAL, nomeadamente ao Conselho Universitário e ao Conselho Científico e Pedagógico, a documentação respeitante ao seu reitorado, que se prende também com competências daqueles órgãos;

h) A extinguir os gabinetes e assessorias criados sem audição ou autorização prévia (dos estatutos) da CEU e de órgãos da UAL e a alertar publicamente as pessoas «empossadas» que nem a CEU nem a UAL estão obrigadas por esses «contratos»;

i) A justificar a necessidade de um gabinete jurídico tão amplo e a revelar as garantias de que estão aí para se ocupar de questões universitários e não da questão da destituição do reitor e consequentes;

j) A extinguir o cargo de pró-reitor, não existente nos estatutos, e a revogar, retirar os seus despachos (salvo se justificados em necessidade administrativa), bem como os poderes que nele delegou;

l) A abster-se de incluir em despachos reitorais, juízos sobre o mérito, a torpeza, legalidade e a nulidade de condutas de membros da CEU e da UAL, que se têm oposto à sua actuação;

m) A abster-se de publicitar por qualquer meio posições e declarações reitorais que ponham em causa a legalidade e consistência

de cursos, de títulos e de diplomas académicos da UAL, sem obter sobre isso decisão judicial prévia;

n) A abster-se de incluir em despachos reitorais juízos sobre a valia e a consistência de títulos dados e de diplomas emitidos pela UAL sob o reitorado de outras pessoas, que ainda nem sequer foi judicialmente decidido se estavam ou não (i)legalmente investidas;

o) A abster-se de incluir em despachos reitorais juízos sobre a ilegalidade, nulidade e penalidades de reuniões promovidas e realizadas ou a realizar por outros órgãos universitários, no domínio das competências próprias destes;

p) A abster-se, em geral, como reitor, de considerar actos e deliberações como ilegais, enquanto sobre os mesmos não houver decisão judicial competente;

q) A abster-se de qualquer acto ou prática que invada a esfera de autonomia patrimonial e financeira da CEU, e a opinar publicamente em despacho sobre a qualificação e regime jurídicos dos contratos que a CEU celebra com os docentes da UAL;

r) A respeitar as normas de autonomia de gestão fixadas pela CEU nos estatutos e regulamento interno;

s) A comportar-se, enquanto reitor cautelarmente investido, tendo presentes os regimes administrativos aplicáveis ao seu cargo e a vinculação legal de, enquanto tais, os seus actos serem finalisticamente dirigidos com invocação expressa do interesse público universitário prosseguido;

t) A abster-se, fora da sua competência própria, se pronunciar, ou por qualquer forma intervir, na contratação, dispensa ou substituição de pessoal docente e não docente, ou a fixar-lhe ou modificar-lhe remunerações, abonos ou gratificações;

u) Na aquisição de instalações, equipamento e material, determinação do número de alunos a admitir à inscrição e matrícula, à criação de extensões em outras localidades, à criação de novos cursos e ao apoio a conceder às duas no quadro da acção social e das actividades circum-escolares;

v) De um modo geral se abster de por qualquer forma pressionar ou perturbar, muito menos intimar ou procurar intimidar estudantes, docentes e trabalhadores, obstando, inclusive, a que os órgãos sociais da CEU ou os órgãos académicos da UAL se reunam e deliberem livremente no âmbito das respectivas competências.

Respondeu o requerido (fls. 138 e segs.).

Historia longamente os conflitos entre os requerentes e requerido, com os respectivos apoiantes, e faz referência a múltiplos processos instaurados nos tribunais comuns.

Acusa o presente processo de meio ínvio para se desrespeitarem as decisões daqueles.

Alega não ser o foro administrativo competente *ratione materiae* por, além do mais, não estarem em jogo normas de direito administrativo, e que os requerentes não gozam de legitimidade.

Termina pedindo se indefira o requerido.

II — Parecer do digno magistrado do Ministério Público (MP) (fl. 155):

Não se vê que normas de direito administrativo o requerido haja violado ou haja o perigo de vir a violar;

Nem se descortina qual o meio administrativo de que os requerentes pretendam lançar mão;

O pedido deve ser rejeitado.

Decisão (fls. 156 e segs.):

Inexistem nulidades, salvo no segmento «idoneidades do meio processual»;

Não têm autonomia neste meio processual os pressupostos competência, legitimidade e idoneidade do meio processual.

Seguidamente o M.mo Juiz fixou a seguinte matéria de facto:

A) Com data de 9 de Junho de 1992 o requerido, na qualidade de reitor da UAL, exarou o «despacho reitoral n.º 10/92» (fls. 55 e 56), no qual declarava «nulo e de nenhum efeito» qualquer acto de suspensão, demissão ou qualquer outro impedimento ao exercício de funções de qualquer docente, que haja sido, venha a ser determinado, contra qualquer docente da UAL pela actual direcção da CEU ou «por qualquer dos órgãos académicos irregularmente constituídos ou alterados [. . .]».

B) Em data imprecisa, não anterior a 9 de Junho de 1992, o requerido, na qualidade de reitor da UAL, exarou o «despacho reitoral n.º 11/92» (fls. 57 a 59), no qual designadamente proibia e desconvocava as reuniões do Conselho Científico e do Conselho Universitário, declarava a nulidade de todos os actos praticados, na pretensa qualidade de «reitor em exercício» pelo vice-reitor Mendes de Almeida, e determinava a instauração de inquérito disciplinar ao referido vice-reitor.

C) Em 10 de Julho de 1992, o requerido, na qualidade de reitor da UAL, exarou o «despacho reitoral n.º 8/92-II» (fls. 60 a 62), em execução de determinações judiciais (processo n.º 8164 do 1.º Juízo Cível de Lisboa).

D) Com data de 10 de Julho de 1992, o requerido, na sua qualidade de reitor da UAL, exarou o «despacho reitoral n.º 7/92-II» (fls. 63 a 64) sobre «diplomas e certificados».

E) Em 21 de Julho de 1992, o requerido, na sua qualidade de reitor da UAL, exarou o «despacho reitoral n.º 10/92-II» (fls. 65 a 67), através do qual, além de criar o lugar de pró-reitor, o gabinete jurídico da reitoria e ainda os lugares de chefe de gabinete do reitor, de secretária para os assuntos gerais e de secretária para os assuntos científico-pedagógicos, procedeu a nomeações várias.

F) Com data de 27 de Julho de 1992, o requerido, na qualidade de reitor da UAL, enviou à direcção da CEU o referido «despacho n.º 10/92-II», solicitando, para a respectiva execução, «o necessário apoio material e executivo».

Passando de seguida a conhecer da questão de fundo, ponderou o M.mo Juiz:

Tudo está em saber se estamos no âmbito de «relações jurídicas administrativas».

Não está em causa a Administração.

O requerido não pode ser considerado órgão de pessoa colectiva pública administrativa.

As normas «de cariz público» invocadas pelos requerentes não são necessariamente normas de direito administrativo.

Os preceitos invocados do Decreto-Lei n.º 271/89, no que diz respeito às entidades privadas, são normas organizatórias, de tipo estatutário.

Nada mais que isso.

Nem se vê, como referiu o MP, que tipo de recurso pode servir este meio acessório.

Terminou o M.mo Juiz indeferindo o pedido.

III — Interpuseram os requerentes recurso jurisdicional, tendo concluindo como segue (fls. 169 e segs.) as suas alegações:

1) A competência dos tribunais administrativos não se restringe às relações em que seja parte a administração pública, como o comprova o artigo 86.º da LPTA.

2) Há particulares, que, por exercerem actividades ou tarefas conexas ou coincidentes com atribuições e fins da administração pública do Estado, ficam parcialmente sujeitos por lei, quanto ao desempenho dessas tarefas, a um regime jurídico correspondente àquele em que os referidos entes públicos exercem a mesma tarefa.

3) Nesses domínios, em que actuam sob o *imperium* de normas de direito administrativo, v. g. praticando actos ou emanando regulamentos administrativos, ou sujeitando-se a posições e constrições não aplicáveis aos meros particulares, é evidente que tais entes, não sendo organicamente administração pública, entram em relação jurídico-administrativa com outros particulares.

4) É o que se passa com as universidades privadas, que de resto cabem no conceito de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa [artigo 51.º, n.º 1, alínea *c*), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF)].

5) As relações da UAL (com a entidade instituidora, com os titulares dos órgãos universitários, no que concerne à respectiva «relação de serviço» ou com os estudantes), no que toca à sua actividade educativa de interesse público, também são em muitos aspectos reguladas e condicionadas por normas de direito administrativo, de que existem na lei inúmeras manifestações, quer ao nível de organização quer ao nível do seu funcionamento e actividade.

6) A sentença reconhece que essas normas são de cariz público mas recusa-lhes, sem se perceber porquê, a natureza de normas de direito administrativo.

7) Na sentença liga-se o conceito de relação jurídico-administrativa ao âmbito subjectivo da administração, em vez de o ligar ao que é materialmente direito administrativo.

Incorreu-se aqui em erro de direito.

8) Parte-se na sentença do pressuposto de que um processo destes só pode correr entre particulares se o requerido não for um mero particular mas detenha um qualquer estatuto ou regime (concessionário, pessoa colectiva de utilidade pública administrativa ou capacidade para a prática de actos administrativos) que permita ver no processo de intimação um meio de pôr cobro à inércia ou omissão de «autoridade administrativa».

9) O que releva de um entendimento erróneo da previsão do artigo 86.º, n.º 1, da LPTA, onde os requeridos podem ser literalmente tanto «concessionário» como simples «particulares».

10) De resto, as universidades privadas integradas no Sistema Nacional de Educação podem subsumir-se no conceito de pessoa colectiva de utilidade pública administrativa e, portanto, por aí subsumir-se directamente na previsão do artigo 51.º, n.º 1, alíneas *c* e *d*), do ETAF, quanto à qualificação dos seus actos e regulamentos como administrativos, o que conferiria ao requerido a qualidade ou estatuto de «autoridade administrativa», sujeito activo ou passivo de relações tuteladas por normas de direito administrativo.

11) Para se ser parte legítima, basta que se trate de um particular que está a agir ou a abster-se em violação de normas de direito administrativo (cujo cumprimento interessa ao requerente).

12) Ninguém sustenta que o requerido deva ser uma autoridade administrativa ou que seja requisito de admissibilidade do pedido de intimação o facto de o cumprimento do particular intimado se dever à falta de intervenção ou omissão de autoridade administrativa em pôr cobro a tais situações.

13) Como órgão de pessoa colectiva particular mas de regime administrativo, o requerido seria sempre parte legítima neste processo.

14) Não existe para os requerentes o ónus de identificação numérica e cronológica das normas de direito administrativo cuja violação fundamenta o processo de intimação, até porque muitas das normas de direito administrativo (e também as aplicáveis a este caso) constituem princípios gerais de direito ou corolários e manifestações suas, que não têm tradução directa em artigos de lei.

15) Invocando e identificando as normas cuja violação arguiu através do enunciado da respectiva previsão e estatuição normativas (ou indirectamente através da acção ou abstenção considerada como violação de uma norma), os requerentes cumpriram os ónus que nessa matéria lhes impõe o direito processual em geral e o artigo 86.º, n.º 1, da LPTA.

16) É errónea a ideia contida na sentença de que as normas invocadas pelos requerentes não são de direito administrativo.

17) Na verdade, as normas aplicáveis por entes privados, estatutária e oficialmente ligados à realização de interesses públicos, actuando em termos e com efeitos equiparados aos do ensino público (artigos 2.º da Lei 9/79, de 19 de Março e 12.º do Decreto-Lei n.º 271/89), quando são as mesmas normas que os entes públicos aplicam em iguais circunstâncias, devem qualificar-se como normas de direito administrativo, legitimando a prática de actos, regulamentos (e contratos) materialmente administrativos, por referência ao artigo 51.º, n.º 1, alíneas *c*) e *d*), do ETAF.

18) A sentença recorrida, reconhecendo a natureza pública dessas normas, quando respeitam à organização ou actividades de escolas públicas, rejeita tal qualificação se as mesmas normas respeitarem a instituições particulares, por entender que se trataria de «normas organizatórias», de «tipo estatutário».

19) Ora, as normas estatutárias e organizatórias das universidades privadas, onde se concretizam e executam as exigências da lei relativas (não só à sua emissão como) à repartição dos respectivos campos de autonomia instituidora e instituída, são normas equiparadas àquelas que no regime das escolas públicas concretizam e regulamentam a sua autonomia (e dependência) face ao Estado, relevando — não da liberdade privada de associação e de iniciativa ou da posse de facto, material, dos meios afectos à organização, como acontece com as normas estatutárias e organizatórias de direito privado — mas do dever de concretização normativa secundária das exigências e «directivas» legais em matéria de oficialização do ensino privado e de autonomia entre instituidores e instituídos.

20) Havendo, portanto, também erro de direito quanto às duas premissas em que o TAC fundou nesta parte a decisão.

21) Não se conhece lei, jurisprudência ou doutrina que imponha ao requerente o ónus de indicar o meio de que se irá servir para

tutelar definitivamente os interesses cautelarmente protegidos através do respectivo processo acessório.

22) Quanto à premissa de que se não vislumbra o meio principal de que os requerentes se poderiam servir para esse efeito, esqueceu-se o tribunal de ponderar as particularidades destes meios acessórios, que até podem esgotar ou satisfazer a pretensão principal, como acontece, por exemplo, com o processo dos artigos 82.º e segs. da LPTA.

23) A providência da intimação pode antecipar e acautelar apenas os efeitos de medidas administrativas destinadas ou a compelir àquele que infringe normas de direito administrativo a conformar-se com elas ou a produzir uma situação ou relação jurídica contrária àquela que se vinha produzindo com a conduta do requerido.

24) Podia portanto a providência em causa aparecer como antecedente cautelar de um pedido de intervenção tutelar do Ministro da Educação, ao abrigo do exemplo do Decreto-Lei n.º 271/89, tendente a assegurar que os órgãos da UAL, nomeadamente o seu reitor, passarão a actuar em conformidade com as normas legais e regulamentares que regem a sua conduta nessa qualidade.

25) Pode até «vislumbrar-se» que tal providência antecederia por exemplo uma acção para o reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos, de natureza jurídico-pública, da entidade instituidora face à entidade instituída — já que também neste domínio do que se trata não é de obter reconhecimentos da administração pública, subjectiva ou organicamente configurada, mas o reconhecimento de direitos tutelados por normas materialmente administrativas, que não hajam sido objecto de providência judicialmente atacável por outro meio.

26) Critério material desde que é no nosso direito aquele por que se definem os limites ou âmbito da jurisdição dos tribunais administrativos.

O requerido não alegou.

Parecer do digno Magistrado do MP neste Tribunal (fl. 229):

«Face aos termos em que a pretensão dos requerentes foi deduzida e ao disposto nos artigos 51.º, n.º 1, alínea *o*), do ETAF e 86.º, n.º 1, da LPTA, o recurso mereceria provimento pela procedência das conclusões 1.ª, 9.ª e 11.ª das alegações, no que diz respeito à competência do TAC e à ilegitimidade.

Quanto à verificação dos pressupostos legais da requerida intimação, visando este meio processual acessório assegurar o cumprimento de normas de direito administrativo, os requerentes não satisfizeram o ónus que sobre eles impendia de indicarem as normas desta natureza objecto de violação ou de fundada ameaça de violação, pelo requerido, causadoras de ofensa de interesses seus digna de tutela jurisdicional, pelo que deverá o recurso improceder.»

IV — Conhecendo do recurso jurisdicional.

A requerente CEU — Cooperativa de Ensino Universitário, C. R. L., foi constituída por escritura de 13 de Dezembro de 1985, tendo os seus estatutos sido publicados no *Diário da República,* 3.ª série, de 25 de Julho de 1986, com alterações publicadas no *Diário da República,* 3.ª série, de 17 de Outubro de 1990, p. 13 377.

Segundo o artigo 2.º: «A Cooperativa dedica-se de forma organizada e sistemática à investigação e à docência no âmbito do ensino superior particular».

Para o correcto enquadramento da questão, importa neste momento referir alguns diplomas legais que disciplinam a actividade das universidades privadas.

A Lei n.º 9/79, de 19 de Março, estabelece as bases do ensino particular e cooperativo.

Prescreve o artigo 1.º, n.º 1, que é «direito fundamental de todo o cidadão o pleno desenvolvimento [. . .], nomeadamente através da garantia do acesso à educação e à cultura e do exercício da liberdade de aprender e de ensinar».

O n.º 2 refere a livre escolha entre pluralidade de opções de vias educativas e de condições de ensino.

Prescreve o artigo 2.º que são de interesse público os estabelecimentos de ensino enquadrados no âmbito do sistema nacional de educação.

O artigo 3.º, n.º 2, concede-lhes prerrogativas das pessoas colectivas de utilidade pública e, consequentemente, as isenções fiscais referidas na Lei n.º 2/78, de 17 de Janeiro.

No artigo 6.º refere-se que o Estado «apoia e coordena» o ensino nessas escolas.

A sua criação tem de ser autorizada (artigo 7.º, n.º 1).

O Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro, regulamentou a Lei n.º 9/79, estabelecendo o Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo (EESPC).

Não se aplica ao ensino superior (artigo 3.º, n.º 2).

O EESPC veio a ser aprovado pelo Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de Agosto.

No preâmbulo, referem-se, além da necessidade de garantir a possibilidade de opção pelo ensino oficial ou particular, a vantagem em o Estado não continuar a garantir por si só o desenvolvimento científico e cultural do País.

Apontam-se duas preocupações essenciais: independência das instituições e rigor da qualidade do ensino.

Artigo 12.º:

«1) Consideram-se enquadrados no sistema nacional de educação os estabelecimentos de ensino superior particular reconhecidos pelo Ministro da Educação.

2) As entidades instituidora dos estabelecimentos de ensino superior particular enquadrados no sistema nacional de educação são consideradas de interesse público e gozam dos direitos e faculdades concedidos legalmente às pessoas colectivas de utilidade pública, relativamente às actividades conexas com a criação e funcionamento desses estabelecimentos.

[. . .]»

O artigo 13.º estabelece os parâmetros da intervenção do Estado, balizada pela necessidade de garantir aos discentes qualidade do ensino.

Prevêm-se a fiscalização [n.º 1, alínea *d*)] e a aplicação de sanções [n.º 2, alínea *c*)].

O Estado apoia os estabelecimentos de ensino, nomeadamente em termos financeiros (artigos 4.º e 15.º).

Os interesses dos alunos são particularmente visados — v. secção II (reconhecimento e atribuição de graus).

Prevê-se o encerramento compulsivo (artigo 31.º).

Não se esquecem os interesses dos docentes, que poderão transitar para o ensino público (artigos 39.º e segs.).

Citam os requerentes na petição, que tem como suporte douto parecer, o que escreveu Marcelo Rebelo de Sousa, in *A Natureza Jurídica da Universidade no Direito Português*, p. 49.

Trata-se de lição proferida em Abril de 1989.

Embora anterior ao Decreto-Lei n.º 271/89, este diploma não terá alterado a doutrina então exposta pelo Prof. Rebelo de Sousa.

Ele considera as universidades públicas cumulativamente associações, estabelecimentos públicos e administração autónoma.

A p. 49 refere-se de passagem às universidades privadas, que, «pela Constituição, deveriam ser fiscalizadas pelo Estado-Administração».

«Têm sido tratadas como pessoas colectivas privadas de regime administrativo.

A sua natureza privada avulta na criação, na modificação, na extinção, na maior amplitude da autonomia administrativa e na quase total autonomia económico-financeira.

A submissão a estatuto administrativo sobressai em matéria científica e pedagógica e ainda quanto à autorização da criação e do funcionamento de cursos, à definição de *numerus clausus* da matrícula no 1.º ano e do número total de alunos, à instransmissibilidade, à fiscalização, ao encerramento de estabelecimentos de ensino e ao regime fiscal e de segurança social.

Em síntese, elas têm sido integradas na periferia da administração pública portuguesa.»

É tempo de verificarmos se o M.mo Juiz procedeu correctamente ao indeferir a pretensão dos requerentes.

O artigo 4.º, n.º 1, alínea *f*), do ETAF exclui da jurisdição administrativa as questões de direito privado, ainda que qualquer das partes seja pessoa de direito público.

Por seu lado, o artigo 86.º da LPTA só permite se lance mão da intimação para um comportamento «quando particulares ou concessionários violarem normas de direito administrativo».

Como exemplos clássicos apontam-se os de o proprietário de um terreno construir sem licença ou de um concessionário de domínio público impedir a entrada dos utentes (v. Freitas do Amaral, in *Direito Administrativo,* IV, p. 330, e Simões de Oliveira, in *Contencioso Administrativo*, Livraria Cruz, Braga, p. 226).

Freitas do Amaral (*Curso de Direito Administrativo*, I, pp. 125 e segs.) define normas de direito administrativo como sendo as que regulam a organização e o funcionamento da Administração Pública, bem como as relações estabelecidas entre ela e os particulares no exercício da actividade administrativa de gestão pública.

Também E. G. de Enterria e T. R. Fernandez (*Curso de Derecho Administrativo*, 4.ª ed., I, pp. 37 e segs.) entendem ser necessária a presença da Administração Pública para que possa falar-se de uma relação jurídico-administrativa, dado o carácter estatutário do direito administrativo.

Assim, não será apenas quando os particulares intervenham em tais relações por delegação ou como meros agentes da Administração Pública (p. 40).

Freitas do Amaral (*Curso*, I, pp. 549 e segs.) refere-se às instituições particulares de interesse público, que se regem «parcialmente pelo direito administrativo».

Cita Marcelo Caetano, que se lhes referia chamando-as «pessoas colectivas de direito privado e regime administrativo».

Define-as como «pessoas colectivas privadas que, por prosseguirem fins de interesse público, têm o dever de cooperar com a Administração Pública e ficam sujeitas, em parte, a um regime especial de direito administrativo».

Entre essas pessoas, refere as que agem no domínio educativo (p. 555).

Escreve a p. 575:

Essas pessoas «são entidades privadas que cooperam com a Administração e não peças integrantes desta».

«A tutela administrativa resume-se a um mero controle de legalidade.»

Acrescenta a seguir:

«E a sujeição aos tribunais administrativos não abrange todas as pessoas colectivas de utilidade pública, mas apenas as de utilidade pública administrativa, nem incide sobre toda a actividade destas, mas unicamente sobre os actos administrativos que excepcionalmente pratiquem [ETAF, artigo 51.º, n.º 1, alínea *c*)].»

Também em França se excluem do contencioso administrativo os litígios que dizem respeito à actividade das pessoas privadas, embora sujeitas a regulamentação administrativa e consideradas de utilidade pública — v. *Traité de Contetieux Administratif,* par J. M. Auby et R. Drago, 2.ª ed., I, pp. 362 e segs. e *Contentieux Administratif*, par R. Odent, II, p. 488, nota, onde versa o caso de entidades privadas que participam ou colaboram na gestão de um serviço público, que é assegurado por outros, entidades que não necessitam de dispor de prerrogativas de *puissance publique*.

Em resumo: não é o simples facto de as universidades privadas estarem sujeitas a estatuto administrativo (todos os cidadãos estão sujeitos a muitas normas administrativas) que impede devamos considerar regulados pelo direito privado os litígios entre os requerentes e o requerido.

As relações litigiosas não são jurídico-administrativas.

O meio processual acessório previsto no artigo 86.º da LPTA pressupõe que as normas de direito administrativo violadas ou sob ameaça de violação possam fazer-se valer mediante o uso de um dos meios processuais previstos no mesmo diploma, máxime um recurso ou uma acção (Freitas do Amaral, *ob. cit.,* IV, pp. 74 e segs. e 330 e Simões de Oliveira, *loc. cit.*

Na petição abstiveram-se os requerentes, significativamente, de indicar o meio contencioso de que pretendiam socorrer-se.

Advertidos para as consequências de tal omissão, vieram fazê-lo na alegação, nos termos referidos supra.

O simples facto de não terem indicado na petição qual o meio processual que promoveriam já implicaria indeferimento, a seguir-se o entendimento expresso no Acórdão deste Tribunal de 14 de Fevereiro de 1989, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 384, p. 445.

V., ainda, René Chapus, in *Droit du Contentieux Administratif*, p. 593, que escreve pressupor a intimação para comportamento recurso a procedimento do foro administrativo, devendo o requerente demonstrar não ser o mesmo manifestamente inviável.

Não atentaram os requerentes no carácter instrumental dos meios processuais acessórios, que os torna dependentes de processo a instaurar ou já instaurado no foro administrativo (Simões de Oliveira, *loc. cit.*, p. 221).

E a verdade é que, face ao conteúdo da requerida intimação [supra I, alíneas *a*) a *v*)], não se vê que meio processual possam os requerentes utilizar no foro administrativo.

Conclui-se não merecer censura a decisão recorrida.

V — Em face do exposto, acordam os juízes deste Supremo Tribunal em negar provimento ao recurso jurisdicional.

Custas pelos recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 20 000$ para a requerente CEU e 15 000$ para o requerente e a procuradoria, respectivamente, em 10 000$ e 7500$.

Lisboa, 18 de Fevereiro de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — *António José Ribeiro da Cunha* — *António Simões Redinha.* — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 18 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia do acto. Requisitos do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — É de conceder a suspensão de eficácia do despacho do Ministro da Saúde que aplicou à requerente, enfermeira-chefe do Hospital de São João do Porto, a pena de perda de pensão por um ano em substituição da pena de inactividade de um ano, uma vez que a privação da pensão por um ano causaria à requerente prejuízo de difícil reparação, face à situação de penúria e insuficiência económica para prover à satisfação das suas necessidades vitais, a que estaria sujeita.

2 — A suspensão de tal pena não acarreta grave lesão do interesse público, dado que, encontrando-se a requerente já aposentada, não terá qualquer incidência na organização e disciplina do serviço a que pertencia. O interesse público traduz-se na aplicação efectiva da pena, o que sempre acontecerá se a requerente não obtiver provimento no recurso contencioso (aplicação diferida).

3 — Também não há indícios da ilegalidade da interposição do recurso, que ocorrem nas situações previstas no § 4.º do artigo 57.º do Regulamento do STA.

Recurso n.º 31 726-A, em que são recorrente Maria Fernanda Gomes Matias e recorrido o Ministro da Saúde. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Maria Fernanda Gomes Matias, enfermeira-chefe, residente na Areosa, Rio Tinto, Porto, veio requerer a suspensão de eficácia do

acto do Ministro da Saúde, despacho de 19 de Novembro de 1992 que se pronunciou, dando provimento parcial, sobre o recurso hierárquico que a requerente interpôs do despacho do inspector-geral dos Serviços de Saúde que havia aplicado a pena de inactividade por dois anos à requerente, alterando este despacho e substituindo a pena aplicada pela de perda de pensão por um ano.

No seu longo e desnecessário articulado, espraia-se a requerente nos artigos 1.º a 56.º, em considerações sobre os vícios de violação de lei de que o acto enfermará, repetindo quase *ipsis verbis* a petição do recurso contencioso que está apenso e no qual tal matéria realmente interessará alegar.

Referente a este meio processual acessório, só nos artigos 57.º a 71.º a requerente alega o que interessa para se concluir ou não pela verificação dos três requisitos que o disposto no artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) exige para o deferimento da providência.

Na óptica da requerente estão eles preenchidos e por isso deve ela ser concedida, já que a privação da pensão durante um ano na sua situação de aposentação provisória, sem auferir quaisquer outros rendimentos, ficaria sem meios de subsistência e em situação de penúria.

Por outro lado, estando ela já afastada do serviço activo não há qualquer lesão do interesse público na aplicação imediata da pena, pois o mesmo será salvaguardado se ela só for aplicada após a decisão final do recurso contencioso.

Por último e de tudo o que longamente articula quanto aos vícios de que padecerá o acto se infere que do processo não resultam fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso .

Notificada a entidade recorrida para responder, nada disse.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público emite parecer no sentido da concessão da suspensão dada a verificação dos requisitos legais.

Tudo visto vai agora decidir-se considerando-se *estes factos*:

O inspector-geral dos Serviços de Saúde aplicou à requerente a pena disciplinar de inactividade por dois anos por despacho de 16 de Julho de 1992.

O Ministro da Saúde, por despacho de 19 de Novembro de 1992, proferido no recurso hierárquico, deu provimento parcial ao mesmo. Considerou que a matéria de facto está provada, traduzindo-se na tentativa de uso particular de bens que estavam à guarda da requerente, enfermeira-chefe do Hospital de São João do Porto e eram pertença deste hospital.

Também considerou correcta a punição da infracção com a pena de inactividade, mas atendendo que a requerente exerce funções naquele hospital desde 1963, sem faltas disciplinares e dado o seu profissionalismo e eficiência na guarda e controlo de diverso material e considerando o reduzido valor dos bens objecto da tentativa de apropriação, entendeu adequada a pena de inactividade por um ano, mas estando a requerente na situação de aposentação provisória substituiu-a pela perda de pensão por um ano.

Para a concessão da suspensão é indispensável a *verificação cumulativa dos três requisitos cominados no artigo 76.º da LPTA*.

Vejamos então se eles se verificam neste caso.

Quanto ao *requisito positivo* — ocorrência provável de danos de difícil reparação — entendemos que ele se verifica.

A execução do acto impugnado ia determinar a cessação, durante um ano, do pagamento da pensão de aposentação à requerente.

Ora, este facto conjugado com a alegação da requerente de não ter quaisquer outros rendimentos, a que não foi contestado pela autoridade recorrida, iria criar-lhe uma situação difícil de subsistência sem rendimentos para fazer face às suas necessidades quotidianas, criando-lhe uma situação de penúria e de insuficiência económica.

Assim, o recebimento da pensão de aposentação será absolutamente indispensável à atempada satisfação de necessidades vitais, garantida constitucionalmente, pelo que a sua privação representará um prejuízo de difícil reparação (v. Acórdão do STA de 6 de Outubro de 1992, recurso n.º 31 224 neste sentido, para caso similar).

No que concerne ao *requisito negativo* — a suspensão não determine grave lesão de interesse público — também é evidente a sua ocorrência.

Efectivamente, estando a requerente na situação de aposentação provisória, a suspensão não determina aquela referida lesão do interesse público com especial incidência na organização e disciplina do serviço a que pertencia .

Neste caso o interesse público consiste na aplicação efectiva da pena. Mas ela será sempre aplicada, quer o seja actualmente (aplicação imediata) ou no futuro, na hipótese da requerente não obter provimento do recurso (aplicação diferida).

Tal interesse está pois salvaguardado, quer a requerente sofra de imediato a aplicação da pena, quer esta lhe seja aplicada aquando da decisão final do recurso contencioso.

Por último, também o terceiro requisito ocorre já que não se vislumbra do processo quaisquer *indícios da ilegalidade da interposição do recurso,* o que corresponde às situações previstas no § 4.º do artigo 57.º do Regulamento do STA, ainda em vigor, sendo que em tal hipótese o relator deve lançar mão da faculdade concedida pelo n.º 6 do artigo 78.º, com referência ao n.º 1, alínea *b*), do artigo 9.º, ambos da LPTA, o que não aconteceu.

Nestes termos e tudo considerado, *defere-se o pedido* e, em consequência, *concede-se a suspensão de eficácia do despacho do Ministro da Saúde de 19 de Novembro de 1992*.

Não são devidas custas.

Lisboa, 18 de Fevereiro de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *José Maria Gonçalves Pereira — Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa.* — Fui presente, *Jorge Manuel Lopes de Sousa.*

Acórdão de 18 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Suspensão da eficácia do acto contenciosamente impugnado. Soldado da Guarda Nacional Republicana. Grave lesão do interesse público. Falsificação de documento. Passagem à situação de reforma.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Lesaria gravemente o interesse público a suspensão da executoriedade de um despacho ministerial que, na sequência de processo disciplinar, aplicou a um soldado da Guarda Nacional Republicana a medida de passagem à situação de reforma por ter elaborado uma guia de substituição de carta de condução falsa.

2 — Com efeito, a imagem pública daquela corporação ficaria seriamente comprometida se, não obstante ter levado a cabo a conduta atrás referida, que constitui ilícito criminal, o seu autor continuasse no exercício das suas funções ou nelas fosse reinvestido até decisão no processo principal (recurso de anulação do acto).

3 — Não ocorrendo o requisito exigido pela alínea b) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, não é de conceder a suspensão da eficácia do acto contenciosamente impugnado.

Recurso n.º 31 735, em que são recorrente José Maria da Silva Baptista e recorrido o Ministro da Administração Interna. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Azevedo Moreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

José Maria da Silva Baptista, identificado nos autos, vem requerer a suspensão de eficácia do despacho do Sr. Ministro da Administração Interna, proferido em 10 de Novembro de 1992 que, «na sequência de processo, adequado segundo o comandante-geral da Guarda Nacional Republicana (GNR)», o dispensou do serviço com passagem à reforma.

Fundamenta o pedido alegando, em resumo, o seguinte:

O vencimento do requerente, que exercia funções como soldado da GNR, era o seu único meio de subsistência para prover às despesas de seis filhos menores, a quem pagava 22 000$ por mês, por decisão judicial.

Não tem saúde nem idade para, de imediato, face à crise de emprego, arranjar nova ocupação profissional.

Por outro lado, é pessoa que sofre de doença do foro nervoso e psíquico, que agravará irremediavelmente o seu estado de saúde se a situação se mantiver.

Por conseguinte, da execução do acto em apreço resultarão prejuízos irreparáveis e não quantificáveis para o requerente.

Também o interesse público não sofrerá o mínimo prejuízo pois as verbas do vencimento já estão devidamente orçamentados e o requerente, com o seu serviço, irá contribuir para satisfação desse mesmo interesse público.

Acresce ainda que os factos imputados ao requerente no processo disciplinar não justificam a pena imposta, pelo que é legítimo pensar-se que o tribunal anulará tal decisão.

Entendimento diferente é manifestado pela autoridade requerida. Diz, em suma, que atentas os factos constantes da proposta de dispensa a suspensão da eficácia do acto recorrido acarretaria uma gravíssima lesão do interesse público, uma vez que a manutenção em funções de um soldado na situação do ora requerente constituiria um primeiro exemplo com efeitos claramente dissolventes numa corporação com

estrutura e disciplina militar, cujos agentes têm por principal missão a defesa da legalidade.

Assim, não se verificando, no caso, o requisito legal imposto pela alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), o pedido formulado deve ser indeferido.

Por seu lado, o Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) emitiu o parecer seguinte:

«Gozando o acto administrativo de presunção de legalidade dos respectivos pressupostos de facto e de direito, é nosso entendimento que, em razão da natureza e da gravidade da conduta do requerente subjacente à determinação de dispensa do serviço e passagem à situação de reforma operada pelo acto impugnado, a sua manutenção em funções afectaria gravemente a disciplina, a dignidade, a imagem e o prestígio da GNR enquanto corporação que 'tem por atribuições defender a legalidade democrática, garantir a ordem e tranquilidade públicas no respeito pelos direitos dos cidadãos, e exercer as funções de órgãos de polícia criminal [. . .]' (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 333/84, de 14 de Julho, redacção do Decreto-Lei n.º 39/90, de 3 de Fevereiro).

Assim, pela inverificação do requisito previsto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, de que resulta prejudicada a análise do eventual preenchimento dos demais requisitos previstos no mesmo preceito cuja verificação cumulativa é condição legal da decretação de suspensão da eficácia, deverá indeferir-se o pedido, no que se acompanha a autoridade requerida.»

Vêm os autos à sessão sem precedência de vistos, nos termos do artigo 78.º, n.º 4, da LPTA.

A matéria de facto que importa considerar para a decisão do presente pedido cautelar é a seguinte:

A) Na sequência da instauração de procedimento disciplinar, o comandante-geral da GNR enviou ao Ministro da Administração Interna a seguinte proposta de dispensa de serviço do requerente da qual constava, designadamente, o seguinte:

«1. Através de processo adequado, anexo à presente proposta, apurou-se que o soldado de infantaria n.º 642/782303, José Maria da Silva Batista, do Batalhão n.º 4:

a) Elaborou uma guia de substituição de uma carta de condução sem ter na sua presunção o original do documento a substituir, habilitando, assim, o Sr. Faustino dos Anjos Lourenço Pinheiro a conduzir ilegalmente veículos automóveis ligeiros.

b) Tinha consciência que estava a elaborar uma guia de substituição falsa, porquanto transcreveu na mesma que o interessado deveria aguardar a vinda da carta de condução enviada à DVN, para rectificação, quando nas declarações que prestou neste processo alegou que o Faustino lhe dissera que a tinha perdido.

2. Os factos constantes das precedentes alíneas do n.º 1 foram objecto de competente processo disciplinar, que se anexa e para o qual se comina a presente proposta de dispensa do serviço da Guarda.

[. . .]

4. Em conformidade com o acima descrito a referida praça deixou de satisfazer os requisitos exigidos a um militar da Guarda, previstos no artigo 2.º do Estatuto do Militar da GNR, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 465/83, de 31 de Dezembro, não sendo digno de continuar neste corpo especial de tropas, pelo que, nos termos das disposições conjugadas do n.º 2 do artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 39/90, de 23 de Fevereiro e das alíneas *a*), *b*) e *c*) do artigo 37.º do já citado Estatuto e após audição do Conselho Superior da Guarda, de 17 de Setembro de 1992, proponho a V. Ex.ª que o soldado de infantaria n.º 642/772303, José Maria da Silva Batista, do Batalhão n.º 4, seja dispensado do serviço, passando à situação de reforma.»

B) Sobre esta proposta foi emitido parecer pela Auditoria Jurídica do Ministério da Administração Interna, que concluía da seguinte forma:

«4. Os factos descritos encontram-se provados no processo organizado pela GNR.

5. O soldado José Maria da Silva Batista foi ouvido no competente processo, tendo-lhe sido garantidos os direitos de audiência e defesa.

6. A situação do referido soldado é susceptível de ser enquadrada na previsão das alíneas *a*), *b*) e *c*) do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 469/83, de 31 de Dezembro.

7. Nestes termos, concordando V. Ex.ª com a proposta do Sr. Comandante-Geral e com o presente parecer, poderá determinar que o soldado de infantaria José Maria da Silva Baptista seja dispensado do serviço da GNR, passando à situação de reforma.»

C) Em 10 de Novembro de 1992, foi proferido pela autoridade requerida o despacho cuja suspensão de eficácia se solicita no presente processo, com fundamento na proposta referida em *A*) e nos termos do parecer mencionado em *B*).

Decidindo.

De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, a suspensão da eficácia de um acto contenciosamente impugnado será concedida quando se verifiquem os seguintes requisitos:

a) A execução do acto cause provavelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso;

b) A suspensão não determine grave lesão do interesse público;

c) Do processo não resultem fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso.

Como pacificamente se entende que, para a procedência deste pedido cautelar é necessária a verificação cumulativa dos apontados requisitos, indiferente se torna a ordem da respectiva apreciação.

Assim, legítimo é começar pela análise daquele cuja consistência vem frontalmente contestada tanto pela autoridade requerida como pelo Ex.mo Magistrado do MP: que do deferimento da providência solicitada não resulte lesão grave para o interesse público.

Como se disse, o requerente sofreu a medida de passagem à situação de reforma porquanto se apurou, em processo disciplinar, que tinha elaborado uma guia de substituição de carta de condução, sem ter na sua presença o original do documento, permitindo deste modo a outro indivíduo conduzir veículos automóveis ligeiros. E mais se deu como assente, no acto em apreço, que tinha a consciência de que estava a elaborar uma guia de substituição falsa.

Ora, como já foi afirmado nos autos, não é possível, nos quadros deste incidente, que tem como objecto a suspensão da eficácia de um acto administrativo impugnado noutro processo, pôr em dúvida a exactidão dos seus pressupostos, de facto ou de direito, atenta a presunção de legalidade que o acompanha.

Há, pois, que dar como assente, até à decisão final a proferir no recurso contencioso, que a decisão que ordenou a passagem do re-

querente à situação de reforma é legal em todos as suas vertentes e que, portanto, são verdadeiros os factos em que se baseou.

Posto isto, forçoso é reconhecer a gravidade da conduta imputada ao requerente, a qual consistiu na elaboração de uma guia de substituição de carta de condução, tendo o agente a consciência de que estava a fabricar um documento falso.

Conduta, esta, aliás, prevista e punida no artigo 228.º do Código Penal.

É por isso inteiramente de subscrever a posição defendida tanto pela autoridade requerida como pelo Ex.mo Magistrado do MP, aliás na sequência de abundante jurisprudência deste Supremo Tribunal, segundo a qual lesaria gravemente o interesse público a suspensão da eficácia de uma pena disciplinar aplicada a um elemento de uma força de segurança militar com fundamento na prática de actos ilícitos desta natureza (cf., entre outros, os Acórdão de 29 de Outubro, 1 de Outubro e 19 de Agosto de 1992 proferidos nos recursos n.os 31 207-A, 31 071-A e 31 066-A que versaram sobre casos similares ocorrido com soldados da Guarda Fiscal).

Com efeito, consistindo segundo o artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 333/83, de 14 de Julho (na redacção conferida pelo Decreto-Lei n.º 39/90, de 3 de Fevereiro), missões da GNR, entre outras, «assegurar o respeito pela legalidade democrática» e «prevenir a criminalidade e contribuir para a sua repressão», forçosamente teremos de concluir que o prestígio e a imagem pública desta corporação ficaria seriamente comprometida se, porventura, não obstante ter levado a cabo a conduta atrás descrita, o requerente continuasse no exercício das suas funções ou nelas fosse reinvestido até decisão no processo principal.

Do mesmo modo que a própria disciplina interna da GNR seria também presumivelmente afectada, e de forma grave, se, após a aplicação da referida medida, a mesma não viesse a ser seguida de execução.

Assim, não se verificando no caso presente o apontado requisito de inexistência de grave lesão do interesse público caso fosse suspensa a eficácia do despacho em apreço, exigido pela alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, acorda-se em indeferir a providência solicitada.

Custas pelo requerente, com 6000$ de taxa de justiça.

Lisboa, 18 de Fevereiro de 1993. — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* — *António Arlindo Payan Teixeira Martins.* — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 18 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Suspensão da eficácia. Prejuízos de difícil reparação. Alegação. Função pública. Reconstituição da carreira.

Doutrina que dimana da decisão:

I — O requerente da suspensão de eficácia deve indicar os elementos necessários para que o tribunal possa ajuizar se a imediata execução produz, provavelmente, prejuízos de difícil reparação.

II — A nomeação ilegal de funcionários, em prejuízo de outros, não é, só por si, causa de prejuízos que justifiquem a suspensão da eficácia do acto que fez essa nomeação, pois se este for anulado, será reconstituída a carreira dos lesados; quaisquer outros prejuízos dependem das circunstâncias de cada caso, que os requerentes têm de invocar.

III — Para que o tribunal suspenda a eficácia dum acto administrativo, é necessária a verificação cumulativa dos requisitos enunciados nas três alíneas do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Recurso n.º 31 739, em que são recorrentes Camila Rosa Graça Alvega Pires e outros e recorrida a Câmara Municipal de Sintra. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Pires Machado.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Camila Rosa Graça Alvega Pires, residente na Abrunheira, Sintra, Maria Teresa Sampaio Garrido Reis Pinto Coelho, residente na Várzea de Sintra, Luísa Maria da Silva Sousa Galvão Graça Lima, residente na Pontinha, Galamares, Sintra, Maria Isabel Pereira Gonçalves de Sousa Branco, residente em Queluz, Margarida Carolina Pinto das Neves Soares, residente em Sintra, Maria Manuela de Jesus Mourato Almeida Dias, residente em Mem Martins, Luísa Maria dos Santos Conceição Cruz, residente em Sintra, Maria Clementina Lourenço Alegre, residente em Sintra, Maria de Fátima de Oliveira Gonçalves Moreira Paulo, residente em Mem Martins e Teresa Maria Faria de Carvalho Gonçalves Bento, residente também em Mem Martins, recorrem jurisidicionalmente da sentença proferida no Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, que indeferiu o pedido de suspensão da eficácia, pelas ora recorrentes ali formulado, da deliberação da Câmara Municipal de Sintra (CMS), publicitada por aviso publicado na 3.ª série do *Diário da República* de 19 de Outubro de 1992, abrindo concurso para provimento de 10 lugares de oficial administrativo principal.

Fundamentam o recurso pela forma que sintetizam nas conclusões das suas alegações, ou seja:

1) A decisão recorrida viola a lei — artigo 76.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) — por exigir mais que um juízo de prognose;

2) Estando em causa a abertura dum concurso de provimento, este constitue meio directo de recrutamento, pelo que as vagas preenchidas vedarão, necessariamente, o acesso à carreira das recorrentes, o que,

3) Preenche o conceito de prejuízo provável, de difícil reparação, já que insusceptível de avaliação pecuniária exacta [artigo 76.º, n.º 1, alínea *a*), da LPTA].

Contra-alegou a CMS, apresentando as seguintes conclusões:

1) Bem julgou o juiz *a quo;*

2) As recorrentes não alegam factos concrectos dos quais resultem prejuízos reais e efectivos, que causem provavelmente prejuízos de difícil reparação;

3) A invocação de factos genéricos e hipotéticos é insuficiente para demonstrar a probabilidade de prejuízos de difícil reparação, a que se refere a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA;

4) Com base no artigo 77.º, n.º 2, da LPTA, estavam as recorrentes obrigadas a especificar os fundamentos do seu pedido;

5) No actual quadro de pessoal da recorrida existem vagas suficientes para a promoção das recorrentes, desde que preencham os requisitos legalmente exigidos para o efeito, pelo que o seu acesso à carreira não é vedado pelo concurso em causa, não resultando prejuízos de difícil reparação para as recorrentes;

6) Sobre o recurso contencioso que se encontrava pendente no TAC, foi nele, a 14 de Dezembro de 1992, proferida sentença favorável ao município.

O digno magistrado do Ministério Público junto deste Supremo Tribunal sustenta que o acto de abertura dum concurso não é contenciosamente recorrível; sendo isso evidente, por aí deveria começar a apreciação dos requisitos da suspensão, atentando na ilegalidade na interposição do recurso. De todo o modo, as recorrentes não alegaram factos bastantes para convencerem da probabilidade de prejuízos de difícil reparação.

Não tem base lógica a alegação de que o acto administrativo em questão viola o direito das recorrentes à sua carreira pois que, no caso de as recorrentes alcançarem, em recurso contencioso, fazer anular esse acto, os efeitos dele sobre as suas carreiras serão retroactivamente destruídos.

Por tudo isso, entende que o recurso não merece provimento.

A *questão* que em primeira linha se nos impõe resolver é a que, analisada na sentença recorrida, ali foi decidida em sentido conducente ao indeferimento do pedido, ou seja, a de saber se as recorrentes alegaram suficientemente factos que possibilitem o juízo de que a execução do acto recorrido acarretará, provavelmente, para elas ou para os interesses que defendem ou venham a defender no processo, prejuízos de difícil reparação.

Só no caso de concluirmos que houve, nesse aspecto, erro de julgamento, é que passaremos à apreciação dos restantes requisitos da suspensão da eficácia.

A sentença recorrida, quanto a *matéria de facto,* apenas deu como indiciado que a recorrida deliberou conforme consta do aviso publicado na 3.ª série do *Diário da República,* de 19 de Outubro de 1992, reproduzido a fl. 7.

Para além disso e como facto processual a que as recorrentes dão relevo, poderíamos também considerar indiciado que, à data em que foi proferido o referido acto, estava pendente um recurso contencioso, no TAC de Lisboa, com o n.º 109/92; mas não é possível determinar qual aquele pretendido relevo, pois ninguém — nem, nomeadamente, as recorrentes — esclareceu qual a relação existente entre o acto nesse recurso atacado e o que agora consideramos; nem sequer se vê claramente qual o conteúdo daquele outro acto.

Confrontemos, pois, o pedido e os factos indiciados, com as *regras jurídicas* que presidem à suspensão judicial da eficácia dos actos administrativos.

E esse trabalho apresenta-se-nos, no caso, simples, em termos de podermos concluir facilmente que a sentença recorrida fez correcta ponderação das circunstâncias e aplicação das regras de direito.

Na verdade, as recorrentes, depois de, no artigo 2.º da petição, terem apontado vícios de que sofrerá o acto administrativo cuja eficácia pretendem se suspenda (aspectos irrelevantes neste processo cautelar), acrescentam, no artigo 3.º da mesma peça processual, que da não suspensão «resultarão para as requerentes prejuízos irreparáveis já que, sendo colocados outros funcionários, as requerentes verão vedado o seu acesso à carreira».

Continuam, no n.º 4 da petição, afirmando que advirão, também, «os prejuízos resultantes, entre os quais os de ordem moral».

Ora, da simples nomeação de outras pessoas para cargos que as recorrentes pretendem (e admitindo que a manutenção da eficácia do acto desembocará nessas nomeações), não advirão quaisquer prejuízos típicos e necessários, se o acto em causa vier a ser anulado por ilegalidade, uma vez que essa anulação implicará, em termos de execução, a reconstituição da situação que deveria, normalmente, existir, se não fora o acto ilegal; e entre essa reconstituição assumirá particular relevo o que normalmente se designa por «reconstituição da carreira» dos lesados: estes verão satisfeitos todos os seus direitos à nomeação, às promoções, à antiguidade, às remunerações, etc.

Esses os efeitos típicos da anulação.

Certamente que outros efeitos lesivos poderão ocorrer por virtude da tardia satisfação daqueles direitos mas, nesse domínio, a existência de danos, a sua natureza e o seu montante dependem de cada circunstancialismo concreto; vale isto para os próprios danos morais. E foi, precisamente, sobre esse concreto circunstancialismo que as recorrentes nada disseram.

Julgou correctamente a sentença recorrida, quando concluiu que as recorrentes não alegaram factos indicadores da provável produção de danos de difícil reparação; com essa constatação, também julgou correctamente quando entendeu que não estava preenchido o requisito enunciado na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA; e julgou acertadamente, por último, ao considerar que a simples falta desse requisito implica o indeferimento da pretensão de suspensão.

Não violou, pois, a sentença recorrida, ao decidir sobre esta questão, qualquer preceito legal ou norma jurídica, nomeadamente o artigo 76.º da referida LPTA.

Pelo exposto, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pelas recorrentes, com 8000$ de taxa de justiça e 4000$ de procuradoria, a cada uma.

Lisboa, 18 de Fevereiro de 1992. — *José Manuel de Moura Pires Machado* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira — José Maria Rodrigues da Silva.* — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 18 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia dos actos administrativos. Requisitos. Grave lesão do interesse público.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Os requisitos do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo dos Tribunais Administrativos são de verificação cumulativa, daí que, faltando um deles, a suspensão da eficácia não possa ser concedida.

2 — A perda da clientela de um estabelecimento comercial cujo encerramento é consequência directa do acto expropriativo que tem por objecto o prédio em que se integra, e cujo valor não é quantificável numa base de certeza, pode caracterizar um prejuízo de difícil reparação.

3 — Dada a presunção de legalidade de que gozam os actos administrativos, não pode deixar de considerar-se evidente o interesse público que fundamenta um acto de expropriação por utilidade pública e como razão determinante da expropriação.

4 — O conteúdo da indemnização ao expropriado está regulado na lei ordinária, que prevê o modo de calcular o seu montante no que toca à determinação do valor dos edifícios e construções, mandando atender, sendo caso disso, aos casos em que o proprietário de um prédio nele exerce actividade comercial e aos prejuízos da interrupção dessa actividade.

5 — É susceptível de determinar grave lesão do interesse público a suspensão da eficácia de um acto administrativo destinado a executar, através da desocupação de um prédio urbano em que está instalado um estabelecimento comercial, um acto de expropriação por utilidade pública do mesmo prédio, necessário à construção de uma via circular no interior de uma cidade, para resolver problemas de regularização e fluidez do trânsito rodoviário, que se apresenta muito intenso no local.

Recurso n.º 31 781, em que são recorrentes Joaquim Manuel Alves e mulher e recorrida a Câmara Municipal de Coimbra. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Lopes Rocha.

Acordam na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Joaquim Manuel Alves e mulher, Maria Amélia Amaral Alves, ele, funcionário público, e ela, comerciante, residentes em Coimbra, recorrem da sentença de 14 de Dezembro de 1992, do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, que indeferiu o pedido de suspensão da eficácia da deliberação da Câmara Municipal de Coimbra (CMC), de 20 de Julho de 1992, que determinou a notificação dos recorrentes para procederem à desocupação do imóvel sito à Rua do Capitão Luís Gonzaga, 51, freguesia de Santo António dos Olivais, inscrito na matriz predial urbana sob o artigo 562.º e descrito na Conservatória do Registo Predial sob o artigo 469.º

2 — Fundamentam o recurso, em síntese, como segue:

2.1 — A deliberação em causa assentou no despacho do Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território, publicado no *Diário da República,* n.º 260, 2.ª série, de 17 de Novembro de 1987;

2.2 — Tal despacho declara a utilidade jurídica e urgência na expropriação do imóvel anteriormente referido;

2.3 — A deliberação atacada assenta na necessidade da Câmara «de entrar na posse efectiva do imóvel supra descrito, para realização da obra *Circular Interna de Coimbra - Troço Solum/Rua Afrâneo Peixoto»,* invocando, em conformidade, a necessidade da sua desocupação;

2.4 — O pedido de suspensão teve como pressupostos: serem os requerentes donos e legítimos proprietários do imóvel onde, em conjunto com outros prédios arrendados, exploram um estabelecimento comercial, constituindo também a parcela 18 do plano de expropriação da circular interna «Nó dos Olivais»; prosseguindo tal estabelecimento como objecto da venda de bens alimentares de todos os géneros, artigos de limpeza e higiene, bebidas e churrascaria e, não sendo suspensa a dita deliberação, a clientela do estabelecimento (elemento fulcral) terá de acorrer necessariamente a outros locais; da suspensão não advirá qualquer lesão para o interesse público e muito menos grave, porquanto os órgãos administrativos estão subordinados à lei, sendo certo que a deliberação em apreço é *ilegal.*

2.5 — A deliberação recorrida considerou inexistirem esses pressupostos, não tomando posição sobre o pressuposto plasmado na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), indeferindo a pretensão;

2.6 — Por despacho de 11 de Novembro de 1987, foi declarada a utilidade pública e urgência na expropriação do prédio em causa, onde se integra o estabelecimento comercial e a recorrida tomou posse administrativa desse imóvel em 18 de Janeiro de 1988; mas,

2.7 — Não foi constituída a arbitragem (artigos 42.º e 51.º do Decreto-Lei n.º 845/76) nem tão pouco nomeados os árbitros a que se refere o artigo 64.º daquele diploma, sendo certo que o despacho de nomeação, a ter existido, não foi notificado aos expropriados [artigo 66.º, n.os 1, alínea *a*), e 2, do referido decreto-lei); ora,

2.8 — *Caducou* há muito a declaração de utilidade pública, acarretando a ilegalidade da deliberação em apreço e a violação do direito de propriedade dos recorrentes, salvaguardado na Constituição da República, *ex vi* do disposto no artigo 9.º, n.º 2, do mesmo decreto-lei, na redacção conferida pelo Decreto-Lei n.º 413/83;

2.9 — Os recorrentes exploram o estabelecimento de modo global traduzindo o suporte da subsistência do casal por eles constituído;

2.10 — A decisão recorrida refere não terem sido alegados factos nem sido concretizados elementos conducentes a uma criteriosa análise da clientela do estabelecimento, mas a doutrina (Freitas do Amaral) e a jurisprudência (deste Supremo Tribunal) referem que o tribunal goza de ampla discricionaridade e de grande margem de apreciação para concretizar o conceito indeterminado do prejuízo de difícil reparação e são actos típicos em que tal se verifica os que importem inibição ou cessação de exercício do comércio de industria e, em geral, os que determinem perdas de clientela, uma vez que esta será no futuro muito difícil de recuperar;

2.11 — Aliás, neste tipo de processo não é sequer possível materializar com rigor a prova da clientela, seu número e fidelidade; e,

2.12 — Os recorrentes, em 28 de Agosto de 1992 suscitaram, sem êxito, à recorrida, a suspensão provisória (artigo 80.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 268/81);

2.13 — E não obstante não se concordar minimamente com o valor oferecido, a recorrida propôs, pela interrupção da actividade comercial, e a título de indemnização, a quantia de 2 000 000$, o que revela «alguma» importância do citado estabelecimento, assim sendo inequívoca a violação do disposto no artigo 76.º, n.º 1, da LPTA;

2.14 — O requisito da alínea *b*) do n.º 1 do mesmo artigo deve avaliar-se considerando que está pendente no tribunal comum (expropriação litigiosa n.º 227/92 do 4.º Juízo, 1.ª Secção, da Comarca de Coimbra) a discussão sobre a legalidade da expropriação, por se considerar *caducada* a respectiva declaração de utilidade pública e que no próprio recurso contencioso a entidade recorrida conclui a sua resposta pedindo «a suspensão destes autos até que seja decidida no processo pendente no tribunal comum a questão prejudicial da caducidade»;

2.15 — Segundo Freitas do Amaral, havendo duas interpretações possíveis acerca do relacionamento entre os requisitos da grave lesão do interesse público e da violação de lei contaminadora da deliberação impugnada, é de preferir aquela que admite a concessão de suspensão de eficácia do acto se a execução imediatamente causar prejuízo de difícil reparação a um direito fundamental do particular, mesmo que dela advenha uma lesão grave para o interesse público.

2.16 — Aliás, a própria entidade recorrida não tomou a decisão de iniciar a execução do acto «por considerar que existia grave urgência para o interesse público na execução imediata», caso em que, independentemente do processo de suspensão jurisdicional em apreço, poderia iniciar essa execução (artigo 80.º, n.º 1, da LPTA), o que contraria também a tese defendida na decisão em recurso.

3 — Nas suas conclusões dizem os recorrentes:

3.1 — A declaração de utilidade pública caducará se, passado dois anos sobre a sua publicação, a entidade expropriante não tiver adquirido os bens por expropriação amigável ou não tiver promovido a constituição da arbitragem, nos termos dos artigos 49.º e segs. do Decreto-Lei n.º 845/76 (artigo 9.º, n.º 2);

3.2 — A suspensão jurisdicional da eficácia dos actos administrativos é uma providência cautelar que permite salvar, em grande número de casos, a utilidade prática do recurso contencioso de anulação;

3.3 — O requisito definido no artigo 76.º, n.º 1, alínea *a*), da LPTA, e no que ora interessa, verifica-se, em geral, em actos que determinem perda de clientela, uma vez que no futuro será muito difícil de a recuperar;

3.4 — O requisito da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º não se materializará sempre que o interesse público assente em deliberação ilegal, pois a expropriação por utilidade pública só pode ser efectuada com base na lei;

3.5 — O direito à propriedade privada é constitucionalmente protegido;

3.6 — A suspensão deverá ser decretada, independentemente do interesse público, sempre que esteja em causa prejuízo de difícil reparação a um direito fundamental do particular e,

3.7 — Decidindo-se em contrário, operar-se-á a violação do disposto nos artigos 76.º, n.º 1, da LPTA, 62.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP) e 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 845/76.

4 — A entidade recorrida não apresentou alegações e, neste Supremo Tribunal, o digno magistrado do Ministério Público emitiu parecer concordante com a decisão recorrida, por não se verificarem

os requisitos das alíneas *a*) e *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, quanto ao primeiro porque, tratando-se de prejuízo resultante de eventual cessação de certa actividade comercial, não dizem os requerentes em que termos é que estes prejuízos afectam a sua economia familiar, sendo certo que sempre será possível fixar uma indemnização compensatória e reparadora; quanto ao segundo, limitando-se a concordar com as considerações expendidas na sentença impugnada, termos em que lhe parece que o recurso não merece provimento.

5 — Cumprindo decidir, impõe-se recordar liminarmente que, segundo jurisprudência constante e bem estabelecida deste Supremo Tribunal, a suspensão da eficácia dos actos administrativos depende da verificação *cumulativa* dos requisitos das três alíneas do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, seguindo-se que, faltando um deles, a pretensão não possa proceder.

Ora, e relativamente ao da alínea *a*), é certo que aqui se tem entendido que a insusceptibilidade da exacta avaliação pecuniária do dano responde precisamente ao conceito da sua irreparabilidade ou difícil reparação, na esteira da doutrina.

Um caso típico de impossibilidade ou dificuldade de exacta avaliação económica é o dos actos administrativos cuja executoriedade implica o imediato encerramento de estabelecimentos comerciais ou industriais ou a cessação de actividades profissionais livres. Estas situações causam lucros cessantes indetermináveis com rigor e arrastam a outras consequências definitivas, como a perda de clientela, cujo valor negativo também não é quantificável numa base de certeza (cf., por todos, o Acórdão de 18 de Novembro de 1986, publicado no apêndice ao *Diário da República,* de 13 de Outubro de 1992, p. 4475, no qual se perfilha, a propósito, a doutrina de Sérvulo Correia e jurisprudência anterior sobre o mesmo tema).

Só que, sendo assim, em regra, importa reconhecer que são as circunstâncias do caso as que decidem da suspensão da eficácia dos actos e, como ensina Freitas do Amaral (*Direito Administrativo,* vol. IV, p. 311), o tribunal goza de uma ampla margem de apreciação para concretizar o conceito indeterminado de difícil reparação, devendo fazer uso, nestes casos, do «prudente arbítrio do julgador».

Na sentença impugnada reconhece-se que a desocupação do prédio causará, naturalmente, prejuízos aos requerentes mas eles não são de forma alguma irreparáveis: ou os interessados reinstalam o estabelecimento noutro local, prosseguindo aí a sua actividade comercial, ou cessam definitivamente a sua actividade.

Em qualquer destas hipóteses, a execução do acto dará origem a prejuízos — e se o acto houver sido ilegalmente executado, a requerida deverá ressarci-los. Mas tais prejuízos são facilmente valoráveis em dinheiro.

Quanto à clientela, a mesma sentença pondera que ela, com o encerramento, será levada a procurar outros locais de abastecimento, sem que isso implique prejuízo para o requerente. Já assim não seria se estes tivessem alegado (e provado) que aquele estabelecimento tinha uma boa e dedicada clientela, que perderiam a mesma com o encerramento, já que não pretendiam abrir outra congénere nas proximidades.

Todavia, a entender-se, como os requerentes pretendem, que alegaram a perda da clientela, seria necessário dissessem qual a dimensão da mesma, a sua fidelidade e a impossibilidade de recuperá-la, o que não fizeram.

E por último, é obvio que o edifício, a ser demolido e com a finalidade prevista não virá a ser reconstituído, mas o respectivo valor será ressarcido através de processo de expropriação. Assim se não detecta qualquer prejuízo concreto de difícil reparação que possa resultar da execução do acto.

Surpreende-se algum rigor, porventura excessivo, nestas considerações, porquanto, e como tem sido entendido, na avaliação dos prejuízos de difícil reparação, devem militar juízos de probabilidade, assentes nos elementos probatórios dos autos e na experiência comum das coisas, tendo como referente a possibilidade de reintegração material da esfera jurídica do requerente, hipotizada a anulação do acto impugnado (cf. Acórdão deste Tribunal de 3 de Novembro de 1987, recurso n.º 25 390-A).

Deste ponto de vista, aceita-se a probabilidade dos prejuízos indetermináveis decorrentes do encerramento do estabelecimento dos requerentes e consequente perda da sua clientela, dificilmente recuperável em face dos juízos de experiência comum, não podendo ser-se muito exigente, neste particular, quanto ao ónus que sobre eles recai em sede probatória.

Importa ponderar, no entanto, que o acto impugnado se destina, aparentemente, a concretizar um acto de expropriação por utilidade pública, o que induz a considerar o segundo requisito do citado n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

Não vem questionado que o acto expropriativo tem por objectivo a realização do interesse público nem seria razoável aceitar que o não tivesse — construção de uma via circular destinada à regularização e fluidez do trânsito.

Na sua resposta ao requerimento da suspensão dirigido ao tribunal *a quo,* a entidade requerida invocou a necessidade da desocupação para proceder à demolição do prédio dos requerentes para a construção dessa via circular, a qual já se iniciou, que foi já aberto concurso por anúncio publicado no *Diário da República,* devendo a adjudicação realizar-se brevemente (apontava-se o próximo mês de Março de 1993 para entrega ao empreiteiro a quem a obra for adjudicada dos locais que serão objecto da obra, entre eles o prédio dos requerentes); e que a decretar-se a suspensão do acto, a Câmara ficaria impedida de proceder à obra, com a consequência de ter de pagar ao empreiteiro vultuosa indemnização e a não realização da mesma obra. Sendo certo que a conclusão urgente desta é, como é bem conhecido de todos os conimbricenses e, em especial, dos automobilistas, indispensável à regularização e fluidez do trânsito que, e enquanto a obra não for concluída, é um verdadeiro «inferno». Assim, o impedimento da realização da obra determina grave lesão do interesse público.

Estas razões não são objecto de refutação nas alegações dos requerentes para este Supremo Tribunal, os quais se limitaram a citar doutrina no sentido de que o requisito da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA deve ceder perante a deliberação que têm por ilegal, por a expropriação só poder ser efectuada com base na lei como acto negatório do seu direito à propriedade, constitucionalmente garantido.

Como se disse no Acórdão de 23 de Dezembro de 1988, deste Supremo Tribunal (publicado no citado apêndice de 15 de Outubro de 1992), a apreciação da legalidade da expropriação não pode ser decidida no apenso da suspensão de eficácia, pelo que não pode deixar de se considerar como evidente, dada a presunção de legalidade de

que gozam os actos administrativos, o *interesse público* como fundamento do acto e como razão determinante da expropriação.

E, citando Marcello Caetano (definição do conceito de expropriação por utilidade pública), aí se acrescenta que a expropriação resulta da conveniência de fazer nascer certos bens de maior utilidade social do que aquela que estão a prestar no domínio do proprietário, quer dizer, a colectividade ganhará mais com a afectação dos bens a fim e a domínio diversos daqueles a que estão afectados. Certo que a expropriação por utilidade pública envolve, sempre, um maior ou menor grau de sacrifício para o expropriado, decorrente da compressão, quando não da supressão, do direito de propriedade sobre bens a ela sujeitos, mas a garantia constitucional desse direito ressalva precisamente a expropriação por utilidade pública, a efectuar com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização (CRP, artigo 62.º, n.º 2).

O conteúdo da indemnização está regulado na lei ordinária, que prevê o modo de calcular o seu montante, designadamente no que toca à determinação do valor de edifícios ou construções, mandando atender, sendo caso disso, aos casos em que o proprietário do prédio nele exerce actividade comercial, industrial, liberal ou agrícola, e os prejuízos da interrupção dessa actividade (artigos 22.º, 23.º, 27.º e 30.º do vigente Código das Expropriações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 438/91, de 9 de Novembro e artigos 27.º, 28.º, 34.º e 37.º do anterior, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de Dezembro, vigente à data da expropriação do prédio dos requerentes).

Na sentença impugnada pondera-se que a abertura do troço da circular interna é uma necessidade premente para uma razoável via de acesso à cidade, sobretudo ao hospital novo e à zona norte da cidade, o que constitui interesse público, fim indeclinável que à Administração cumpre defender.

Assim, a não execução da deliberação em causa pode afectar a plena abertura daquela circular, logo, a suspensão da eficácia daquele acto afectaria, necessária e gravemente, o interesse público. E assim teve como seguro não se verificar, no caso, o requisito negativo da alínea *b*) do artigo 76.º da LPTA.

Não merece censura esta consideração, aliás não contestada, quanto aos factos em que se fundamenta, pelos requerentes. A consequência disto é a não verificação do correspondente requisito da suspensão de eficácia pretendida pelos mesmos requerentes, não podendo este Tribunal, neste processo, julgar da ilegalidade que, no seu entender, contaminaria a expropriação propriamente dita.

Como resulta dos autos, está pendente no tribunal comum discussão sobre essa legalidade, por se considerar caduca a respectiva declaração de utilidade pública. E afirmaram os requerentes que está pendente recurso contencioso, no qual a entidade recorrida conclui a sua *resposta* pedindo a suspensão dos autos até que seja decidido no processo pendente no tribunal comum a questão prejudicial da caducidade (alegações para este Supremo Tribunal, p. 37).

É, pois, nesse processo de recurso, que tal questão deve ser decidida.

Tratando-se de matéria questionada, como se vê da *resposta* da Câmara Municipal apresentada no presente processo de suspensão de eficácia (fl. 13 e segs.), a ser decidida no lugar próprio, pode concluir-se que não resultam fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso contencioso, que obstaria ao deferimento da suspensão [alínea *c*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA], mas já se disse

que, faltando um dos requisitos, nessa disposição exigidos, no caso o de a suspensão não determinar grave lesão do interesse público, a pretensão não pode proceder.

Como escreveu Freitas do Amaral, aludindo a uma interpretação possível do artigo 76.º, n.º 1, da LPTA, de os requisitos das alíneas *a*) e *b*) não serem cumulativos, bastaria a não verificação do último para que a suspensão não possa ser concedida: por maiores e por mais graves que sejam os prejuízos sofridos pelo particular com a execução imediata, o tribunal não poderá ordenar a suspensão desde que ela provoque um prejuízo grave para o interesse público. Ou dito de outro modo, só há lugar ao apuramento da gravidade dos prejuízos do particular se primeiro se verificar que a suspensão não acarreta grave lesão para o interesse público; se este se produzir, nem vale a pena averiguar se os prejuízos para o particular são ou não de difícil reparação.

O autor concede que é esta a tese que está consagrada no nosso actual direito positivo, porque a letra da lei é categórica: só há suspensão quando esta não determina grave lesão do interesse público. Mas admite a *excepção* invocada nas alegações dos recorrentes (v. supra 2.15), ou seja, a da colisão entre a imediata execução do acto causador do prejuízo de difícil reparação a um *direito fundamental* do particular e a grave lesão para o interesse público. E isto porque a Constituição só consente restrições aos direitos fundamentais que constem de lei expressa (CRP, artigo 18.º, n.º 2) e porque os preceitos constitucionais respeitantes a direitos, liberdades e garantias são directamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas (CRP, citado artigo, n.º 1-V, do autor, *Direito Administrativo,* vol. IV, pp. 314 e 315).

Aceitando, por de raciocínio, que o direito de propriedade participa da natureza de um *direito fundamental* (artigos 16.º e 17.º da CRP), a aplicação desta doutrina ao caso concreto não procede: existe, como vimos, *lei expressa* a restringir esse direito em caso de expropriação por utilidade pública, logo o caso não cabe na *excepção* mas sim na *regra* enunciada pelo autor.

6 — Pelas razões expostas, negam provimento ao recurso.

Custas pelos recorrentes, com taxa de justiça fixada em 12 000$ e procuradoria em 6000$.

Lisboa, 18 de Fevereiro de 1993. — *Manuel António Lopes Rocha* (relator) — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo — Artur Joaquim Faria Maurício.* — Fui presente, *Jorge Manuel Lopes de Sousa.*

Acórdão de 25 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Execução de acórdão. Função pública. Vencimentos não recebidos. Execução. Indemnização.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Impedido um funcionário público de prestar serviço, por acto administrativo contenciosamente anulado por ilegalidade, a execução desse acórdão não implica o pagamento dos vencimentos não recebidos, como tais, mas uma indemnização em cujo cômputo entram, desde logo, esses vencimentos.

2 — A referida indemnização também entrará em conta com os proventos ou benefícios que o funcionário não teria recebido, se não fora aquele acto ilegal.

3 — Não há que entrar em conta com os proventos recorridos em 2, se a entidade responsável pela indemnização os não indicou, nem onde poderão ter sido recebidos, e se o processo também não fornece quaisquer elementos sobre esse aspecto.

Recurso n.º 10 410-A, em que são recorrente Francisco Manuel da Silva Perpétua e recorrido o Secretário de Estado da Justiça. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Pires Machado.

Acordam na 1.ª Secção, do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Francisco Manuel da Silva Perpétua, residente em Lisboa, requereu a execução do Acórdão deste Supremo Tribunal de 16 de Março de 1978, que anulou um despacho de 7 de Dezembro de 1976, que rescindira o contrato do ora requerente como monitor vigilante auxiliar, do quadro único da Direcção-Geral dos Serviços Tutelares de Menores (DGSTM).

Tendo sido decidido *não haver causa legítima de inexecução* e após declaração de nulidade de outro despacho proferido, invocadamente, em execução do acórdão acima referido, foram o requerente e o requerido notificados para indicarem em que deverá consistir a execução.

A isso *respondeu o requerente* que essa execução deverá consistir no pagamento dos vencimentos relativos ao período compreendidos entre 13 de Outubro de 1980 e 30 de Junho de 1983, data a partir da qual admitido na Direcção-Geral da Inspecção das Actividades Económicas (DGIAE); esses vencimentos devem considerar a reestruturação dos serviços e abranger diuturnidades, subsídios de refeição e juros de mora.

Sob nova solicitação do tribunal, o requerente indicou a categoria que teria passado a ter, com a reestruturação dos serviços e indicou diplomas legais que disciplinam os proventos a que têm direito.

Daí conclui que tem direito ao pagamento de 704 830$.

Respondeu a entidade requerida, que se limitou a proferir novo despacho de exoneração do recorrente, em 24 de Janeiro de 1991, com efeitos a partir do momento em que foi proferido. No restante, não poderão ser atribuídos ao requerente direitos incompatíveis com a sua manifesta inaptidão para o exercício de funções, pois isso violaria o disposto no artigo 54.º do Decreto-Lei n.º 253/73, de 19 de Dezembro; o requerente não exerceu as suas funções, nem demonstrou qualquer prejuízo; pretende apenas receber os vencimentos e subsídios, cumulando-os com proventos que, entretanto, terá recebido de outras actividades.

Submetida a questão a parecer do digno magistrado do Ministério Público (MP), disso o mesmo que a não contagem de antiguidade durante o ilegal afastamento do recorrente do seu cargo, para efeitos de provimento definitivo (a que, segundo o requerente, se confinaria a execução — e dado que o requerente foi integrado, que foram pagas as quantias a que ele se achava com direito, e que foi reconhecido o tempo de serviço para outros efeitos, designadamente para antiguidade) parace estar prejudicada pelo acto da sua exoneração, proferido pelo director-geral dos Serviços Tutelares de Menores, de 22 de Janeiro de 1991, publicado na 2.ª série do *Diário da República* e que não foi impugnado contenciosamente.

Não haverá, pois, lugar à especificação de actos a praticar e deverá ser extinta a instância.

Apresentam-se-nos, assim, para *resolver, as questões seguintes*:

a) Em primeiro lugar, a de saber se, como diz o MP, a falta de impugnação do despacho de 22 de Janeiro de 1991 implica a extinção da instância, neste processo;

b) Caso não seja, por aquela razão, de decretar a extinção da instância, haverá que se ver se o requerente a nada mais tem direito, pelas razões invocadas pela entidade requerida (falta de competência, falta de prejuízos, etc);

c) Se se entender que improcedem essas objecções da entidade requerida, veremos se algo há que fazer, ainda, para execução do acórdão e, na hipótese afirmativa, o que há a praticar.

Relembremos as *circunstâncias de facto*, nas quais não avultam factos processuais relevantes para a consideração global da matéria a resolver.

1) O requerente foi contratado como monitor vigilante auxiliar, do quadro único da DGSTM, em regime de estágio, por dois anos, conforme publicação na 2.ª série do *Diário da República*, de 25 de Março de 1976, tendo tomado posse no dia seguinte.

2) Pronunciando-se sobre propostas dos serviços, no sentido da rescisão do contrato do requerente, o Secretário de Estado da Justiça despachou, a 7 de Dezembro de 1976: «Rescindo, nos termos propostos».

3) Com base em vício de forma, resultante da falta de garantias de defesa, o despacho referido no n.º 2 foi anulado por Acórdão deste Supremo Tribunal de 16 de Março de 1978, que se vê a fl. 131 do processo de que o presente processo é dependente.

4) O acórdão referido no n.º 3 transitou em julgado a 21 de Abril de 1978.

5) Em consequência do acórdão anulatório referido no n.º 3, o Ministro da Justiça proferiu, a 18 de Abril de 1978, despacho determinando o regresso do requerente ao serviço.

6) Também a 18 de Abril de 1978 foi mandado instaurar procedimento disciplinar contra o requerente.

7) O despacho referido no n.º 5 foi publicado na 2.ª série do *Diário da República*, de 15 de Junho de 1978; o requerente apresentou-se no seguinte dia 19.

8) Logo que se apresentou ao serviço, o requerente foi notificado do que consta no n.º 6 e de que fora preventivamente suspenso, por despacho do director-geral dos Serviços Tutelares de Menores.

9) A 27 de Junho de 1978, o requerente pediu ao Ministro da Justiça a integral execução do acórdão referido no n.º 3.

10) A 29 de Junho de 1978, o Ministro da Justiça confirmou o despacho do director-geral dos Serviços Tutelares de Menores, referido no n.º 8.

11) Atendendo ao que considerou constituir causa ilegítima de inexecução, o Ministro da Justiça indeferiu o requerimento referido no n.º 9, considerando que o tempo compreendido entre o despacho anulado pelo acórdão referido no n.º 3 e esse acórdão, não contava para a conversão do provimento em definitivo; e que, estando o requerente suspenso, nada mais havia a executar.

12) A 28 de Setembro de 1978, o requerente apresentou em juízo petição para declaração de inexistência de causa legítima de inexecução, que deu origem ao presente processo.

13) Por Acórdão de 31 de Maio de 1979, deste Supremo Tribunal, proferido neste processo (fl. 32) foi declarado não haver causa legítima de inexecução do acórdão referido no n.º 3.

14) A 12 de Junho de 1979, o requerente indicou, neste processo, os actos em que deveria consistir a execução, que se analisariam no pagamento de vencimentos até 18 de Junho de 1978 e diuturnidades desde Fevereiro de 1978 até Janeiro de 1979 (no total de 129 739$), bem como na contagem de antiguidade.

15) Por despacho do director-geral dos Serviços Tutelares de Menores, de 8 de Outubro de 1979, publicado na 2.ª série do *Diário da República*, de 11 de Junho de 1980, foi prorrogado, por um ano, o período de estágio do requerente, como monitor vigilante.

16) A 23 de Novembro de 1979, o requerente disse ter recebido a quantia de 121 321$, acrescentando que lhe devia ser contado, nomeadamente para conversão do provimento em definitivo, o tempo em que esteve ilegalmente afastado do serviço.

17) Por despacho de 13 de Outubro de 1980, do director-geral dos Serviços Tutelares de Menores, publicado na 2.ª série do *Diário da República*, de 23 do mesmo mês, foi o requerente exonerado, com o fundamento de não ter aptidão para o lugar.

18) O requerente interpôs recurso contencioso do despacho referido no n.º 17, que recebeu, neste Supremo Tribunal, o n.º 15 718 (que se encontra apenso).

19) Pelo Acórdão de 23 de Julho de 1981, proferido no presente processo (fl. 161), foi neste suspensa a instância, até julgamento definitivo do recurso n.º 15 718.

20) A 30 de Junho de 1983, o requerente passou a prestar serviço na DGIAE.

21) Por Acórdão de 10 de Novembro de 1983, proferido no recurso n.º 15 718, foi anulado, por falta de fundamentação, o despacho referido no n.º 17.

22) A 11 de Maio de 1984 e em execução do acórdão referido no n.º 21, foi proferido, pelo director-geral dos Serviços Tutelares de Menores, novo despacho, com efeitos a partir de 13 de Outubro de 1980, exonerando o requerente, por não ter revelado a necessária adaptação para o exercício das funções.

23) O despacho referido no n.º 22 foi publicado na 2.ª série do *Diário da República*, de 5 de Julho de 1984.

24) O recorrente interpôs recurso contencioso do despacho referido no n.º 22, recurso que recebeu, neste STA, o n.º 21 600.

25) Por Acórdão de 5 de Fevereiro de 1987 (fl. 191), foi suspensa a instância, no presente processo, até julgamento definitivo do recurso n.º 21 600.

26) Por Acórdão de 3 de Outubro de 1989, do pleno deste STA, foi anulado o despacho referido no n.º 22, por desconformidade com o acórdão referido no n.º 21.

27) A 19 de Outubro de 1990, o requerente solicitou ao Secretário de Estado da Justiça a execução do acórdão referido no n.º 26.

28) A 24 de Janeiro de 1991, o director-geral dos Serviços Tutelares de Menores exonerou o requerente, com efeitos a partir da data deste mesmo despacho.

29) Do despacho referido no n.º 28 não foi interposto recurso contencioso.

Neste condicionalismo, apreciemos as questões atrás apontadas, fazendo apelo às *regras jurídicas* que regem a execução das decisões dos tribunais administrativos.

Segundo o digno representante do MP, haverá que ser decretada a extinção da presente instância, por não ter sido contenciosamente impugnado o despacho do director-geral dos Serviços Tutelares de Menores, de 24 de Janeiro de 1991.

Esse despacho é o referido no n.º 28 da matéria de facto e por ele foi o ora requerente exonerado, com efeitos a partir da sua data do mesmo despacho; e, de facto, dele não foi interposto recurso contencioso.

Mas por mais que uma razão não é de acolher a proposta daquele magistrado.

Desde logo, os actos de execução que o requerente deseja ver praticados respeitam ao pagamento de quantias devidas, ao passo que aquele despacho não atentou nesse aspecto, apenas tendo decretado a exoneração do recorrente: mesmo que esse despacho permanecesse ou devesse permanecer válido e vigente, não prejudicaria o conhecimento da questão da dívida relativa ao período anterior à data para que teria vigorado a exoneração.

Depois, tratou-se dum despacho proferido para dar execução ao Acórdão do pleno deste STA de 3 de Outubro de 1989, que anulara um anterior despacho da mesma entidade (v. n.os 26, 27 e 28 da matéria de facto); assim, nunca esse despacho poderia originar caso resolvido que impedisse a execução, pois seria nulo se não executasse devidamente aquele acórdão (artigo 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho).

Ou seja, não é a execução que se moldará a caso resolvido formado por tal despacho, mas este despacho que não prevalecerá se não se conformar com a execução.

Para além disso — e o que no caso concreto é decisivo —, o mesmo despacho fez valer a exoneração a partir da sua data, situada em Janeiro de 1991; mas, nessa data, já o requerente não pertencia aos quadros da DGSTM, pois que desde 30 de Junho de 1983 passara a ser funcionário da Inspecção-Geral das Actividades Económicas (n.º 20 da matéria de facto); assim, esse despacho de 24 de Janeiro de 1991 era carecido de conteúdo.

Não poderá ele, portanto, impedir-nos de conhecer do objecto do pedido.

Posto isso, vejamos se é de acolher o ponto de vista da entidade requerida de que o requerente a nada mais tem direito, em virtude da sua inaptidão para o cargo e de não ter demonstrado prejuízos a indemnizar.

A propósito dessa alegada inaptidão, afirma a mesma entidade que o reconhecimento, ao requerente, dos direitos a que se arroga, violaria o artigo 54.º do Decreto-Lei n.º 253/73, de 19 de Dezembro.

Sucede, porém, que o Decreto-Lei n.º 253/73 não foi publicado a 19 de Dezembro, mas a 18 de Maio de 1973 e regula a orgânica da Junta Autónoma dos Porto de Cabo Verde; a 19 de Dezembro de 1973, o único decreto-lei publicado foi o que recebeu o n.º 673/73, que autorizou o órgãos legislativos do então Estado de Angola a conceder determinados benefícios pautais.

Não vemos, pois, o que pretende a entendida requerida referir, com aquela invocação de preceito legal que não identificamos. E não descortinamos com que base jurídica se possa negar a remuneração dum funcionário ou agente da Administração, sob invocação de inaptidão para o exercício de funções; essa falta de aptidão pode fazer cessar — nos termos que a lei permita — o exercício das funções mas, então, a remuneração só terminará com esse fim de exercício.

No caso dos autos, não houve, cessação de funções em termos legais, pois os actos administrativos que a determinaram foram anulados, por ilegalidade, e o que está em causa e a determinação das consequências dessa ilegalidade.

É a prestação do serviço correspondente a determinado cargo público que subjectiva, para quem o presta, o direito ao vencimento. Esta aferição desse direito pela regra do «serviço feito» tem como contrapartida que, não havendo prestação de serviço e fora dos casos previstos por lei (como férias, licenças, etc.), não existe direito ao vencimento.

Mas se foi um acto administrativo ilegal que impediu esse exercício, a consequência é que o reconhecimento dessa ilegalidade reconduz à questão da responsabilidade da Administração por acto ilícito, que a obriga a indemnizar os danos causados por esse acto, acontecendo que a falta de percebimento dos vencimentos não pode deixar de ser um dos elementos determinantes da indemnização.

É certo que essa indemnização não tem de coincidir com os vencimentos não recebidos; tratando-se de ressarcir patrimonialmente o funcionário ou agente afastado, o que importa é estabelecer a diferença entre a situação criada e a que existiria se não fora o acto ilegal; por isso se pode considerar assente o entendimento de que a indemnização pode ser superior à soma dos vencimentos não recebidos, pode ser-lhe inferior e pode, até, ser nula.

Na averiguação dos elementos de facto que conduzam a qualquer desses resultados, não pode deixar de estar presente uma regra como a traduzida no artigo 516.º do Código de Processo Civil, segundo a qual a dúvida sobre a realidade dum facto se resolve contra a parte a quem aproveita.

Ora, o requerente indicou, como prejuízo, a falta de recebimento dos vencimentos; não é difícil aceitar como provado que, se não fora o acto administrativo ora em execução e outros também já anulados, o recorrente teria exercido as funções e recebido a respectiva remuneração.

Alega a entidade requerida que haveria que entrar em conta com os proventos que, entretanto, terá recebido doutras actividades; simplesmente, não indica quais esses proventos nem que actividades, assim como nenhuma indicação há, sobre isso, nos autos.

Há, portanto, que ter em consideração, como elemento da indemnização, apenas o montante das remunerações que o requerente deixou de perceber.

Como vimos, o requerente fora exonerado, a 11 de Maio de 1994, com efeitos a contar de 13 de Outubro de 1980 (data, a que assim se fez rectroagir a exoneração, de anterior despacho que fora anulado por acórdão proferido no recurso n.º 15 718); esse despacho de 11 de Maio de 1984, por sua vez, anulado pelo Acórdão de 3 de Outubro de 1989; em resultado desta anulação foi proferido o despacho de 24 de Janeiro de 1991, exonerando o requerente a partir da sua data.

Mas tanto nesta data — 24 de Janeiro de 1984 — como à data do despacho anterior — 11 de Maio de 1984 — o requerente já não prestava serviço DGSTM, mas na DGIAE, desde 30 de Junho de 1983.

Esta a razão pela qual o requerente estabelece como limite esta data, ao referir os vencimentos que não recebeu; e a data a considerar como início temporal do período de vencimentos perdidos é a de 13 de Outubro de 1980, data do despacho de exoneração a partir da qual o requerente já não prestou mais serviço na DGSTM.

Vejamos, pois, as remunerações que o requerente teria recebido entre 13 de Outubro de 1980 e 30 de Junho (exclusive) de 1983.

Como se provou, o requerente tomou posse como monitor vigilante auxiliar, a 26 de Março de 1976.

Por força do n.º 1 do artigo 74.º do Decreto-Lei n.º 506/80, de 21 de Outubro, os monitores vigilantes auxiliares transitaram para a categoria de auxiliares de educação, mediante diploma de provimento de lista nominativa, aprovada por despacho do Ministro da Justiça (artigo 78.º do mesmo diploma).

Logo, a 13 de Outubro de 1980, teria o requerente, se aquelas disposições legais tivessem sido cumpridas, a categoria de auxiliar de educação; como tal, seria remunerado pela letra N da função pública, como resulta do mapa II anexo àquele decreto-lei.

Nessa data e segundo a tabela constante do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 200-A/80, de 24 de Junho, a remuneração mensal da letra N era de 13 400$.

Tinha, então, direito, também, a 1000$ mensais, a título de subsídio de refeição (artigo 7.º do mesmo Decreto-Lei n.º 200-A/80).

Tendo tomado posse a 26 de Março de 1976, teria completado cinco anos de serviço efectivo às 24 horas do dia 26 de Março de 1981 [artigo 279.º, alínea *c*), do Código Civil]. Segundo o n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 330/76, de 7 de Maio, os trabalhadores civis do Estado em efectividade de serviço ou em situação que, nos termos legais, lhes confira direito a auferirem vencimento, têm direito a uma diuturnidade por cada cinco anos de serviço; esse direito adquire-se, independentemente do título de provimento ou da natureza deste, desde que o serviço seja prestado com carácter de permanência e a tempo completo.

Portanto, o requerente teria passado a receber uma diuturnidade a partir de 27 de Março de 1981, inclusive. Nessa data, o valor da diuturnidade era de 750$, segundo o Decreto-Lei n.º 204-A/79, de 3 de Julho.

A partir de 1 de Maio de 1981, o seu vencimento teria sido de 15 500$, por força do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 110-A/81, de 14 de Maio; e, a partir de 1 de Junho do mesmo ano, o seu subsídio de refeição teria subido para 1200$, por força do artigo 24.º-A daquele Decreto-Lei n.º 110-A/81, disposição introduzida pelo Decreto-Lei n.º 245/81, de 24 de Agosto.

Nos termos do Decreto-Lei n.º 15-B/82, de 20 de Janeiro, o requerente teria passado a receber, a partir de 1 de Janeiro de 1982, além da referida diuturnidade, 17 200$ a título de vencimento e 870$ de diuturnidade (artigos 1.º, n.º 1, e 6.º, respectivamente).

Finalmente, a partir de 1 de Janeiro de 1983, o requerente teria recebido, segundo o Decreto-Lei n.º 106-A/83, de 18 de Fevereiro, 20 200$ de vencimento (artigo 1, n.º 1), 1020$ de diuturnidade (artigo 6.º) e 1800$ de subsídio de refeição (artigo 8.º, n.º 1).

Quanto aos peticionados juros, não podemos considerar a mora em relação à dívida de cada uma das prestações de vencimento e outras referidas, pois que, como vimos, não se trata agora de exigir esses vencimentos, subsídios ou diuturnidades, mas de determinar o montante duma indemnização que compense a falta desses recebimentos. É, portanto, em relação à dívida dessa indemnização que a mora, se a houver, deve ser considerada.

O requerente formulou o pedido de indemnização através do requerimento de fl. 239, notificado à entidade requerida por carta registada enviada a 29 de Setembro de 1992 (terça-feira). A notificação considera-se efectuada a 2 de Outubro de 1992, por força do que dispõe o n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 121/76, de 11 de Fevereiro. Nessa data foi a entidade requerida, portanto, interpelada, a partir daí ficando constituída em mora, nos termos do n.º 1 do artigo 805.º do Código Civil.

Não pode opor-se qualquer iliquidez da dívida, pois o requerente logo então indicou todos os elementos determinantes da indemnização, que resultam dos diplomas atrás citados; fácil teria sido à entidade requerida fazer a liquidação, ou opor-se à que pelo requerente foi feita, pelo que não é a mora, como dizíamos, impedida por eventual iliquidez da dívida, dado o disposto no n.º 3 daquele artigo 805.º do Código Civil. Aliás, cabal liquidez apenas dependia da consideração dos diplomas legais que indicamos e de operações meramente aritméticas.

Pelo exposto e nos termos do n.º 2 do artigo 11.º referido no n.º 3 do artigo 10.º, por sua vez reportado ao n.º 4 do artigo 8.º, todos do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, *acordam* em que a entidade requerida determine o necessário para que ao requerente Francisco Manuel da Silva Perpétua sejam pagos:

A) Indemnização de montante igual às seguintes prestações não recebidas pelo requerente, em relação a cada mês e, proporcionalmente, por cada dia, nos meses incompletos, como segue:

1) De 13 de Outubro de 1980, inclusve, a 26 de Março de 1981, inclusive:

Vencimento mensal — 13 400$;
Subsídios de refeição — 1000$;

2) De 27 de Março de 1981, inclusive, a 30 de Abril de 1981, inclusive:

As prestações referidas em 1);
Diuturnidade — 750$;

3) De 1 de Maio de 1981, inclusive, a 31 de Maio de 1981, inclusive:

Vencimento — 15 500$;
Diuturnidades — 750$;
Subsídio de refeição — 1000$;

4) De 1 de Junho de 1981, inclusive, a 31 de Dezembro de 1981, inclusive:

Vencimento — 15 500$;
Diuturnidade — 750$;
Subsídio de refeição — 1200$;

5) De 1 de Janeiro de 1982, inclusive, a 30 de Abril de 1981, inclusive:

Vencimento — 17 200$;
Subsídio de refeição — 1200$;
Diuturnidade — 750$;

6) De 1 de Janeiro de 1983, inclusive, a 29 de Junho do mesmo ano, inclusive:

Vencimento — 20 200$;
Diuturnidade — 1020$;
Subsídio de refeição — 1800$;

B) Juros de mora sobre a quantia indemnizatória achada nos termos da alínea *A*), à taxa legal, desde 2 de Outubro de 1992.
Prazo, 90 dias.
Sem custas.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1993. — *Pires Machado* (relator) — *Azevedo Moreira — Fernandes da Silva.* — Fui presente, *Jorge Manuel Lopes de Sousa.*

Acórdão de 25 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Procedimento disciplinar. Prescrição do procedimento disciplinar.

Doutrina que dimana da decisão:

Se o procedimento disciplinar por certos factos se encontrar prescrito por decorrido o prazo mais longo da prescrição do procedimento criminal, por estes mesmos factos revestirem natureza criminal (artigo 4.º, n.º 3, do Estatuto Disciplinar de 1979), padece de erro nos pressupostos de direito a decisão punitivo da Administração tomada no termo do mesmo procedimento disciplinar.

Recurso n.º 21 488, em que são recorrente Emílio Nunes e recorrido o Secretário de Estado do Orçamento. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gouveia e Melo.

Acordam na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Emílio Nunes, melhor identificado nos autos, veio impugnar contenciosamente para esta Secção, invocando vício de violação de lei e desvio de poder, o despacho de 25 de Maio de 1984 do Secretário de Estado do Orçamento, proferido no processo disciplinar n.º 6/83, da Alfândega do Porto, em que foi arguido, que lhe aplicou a pena de eliminação do quadro dos despachantes oficiais a que pertencia, com cassação do respectivo alvará.

Na respectiva petição de recurso — entrada no gabinete da autoridade recorrida em 20 de Agosto de 1984, no domínio do então vigente artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho —, o recorrente, depois se espraiar por 187 artigos e de pedir, a final, a «revogação» pelo tribunal do acto recorrido, veio ainda solicitar a suspensão de eficácia do mesmo, pedido este que contudo este Supremo Tribunal se absteve de apreciar, conforme despacho do então relator de fl. 219, entretanto transitado.

Notificada a autoridade recorrida para responder, fê-lo pela forma resultante de fls. 210 a 217, onde concluiu pela improcedência do recurso.

Alegou então o recorrente bastamente, de fls. 230 a 256, e, porque não formulasse conclusões, foi convidado a apresentá-los, o que fez a fls. 260 a 266, através de 50 conclusões, cuja matéria, pelo modo difuso como ali vem apresentada, se pode sintetizar nas seguintes 8 questões que assim suscitam:

1.ª A nulidade insuprível do artigo 42.º do Estatuto Disciplinar de 1979 (ED/79) (ou da correspondente disposição do ED/84) e resultante da falta de individualização das faltas, com referência aos correspondentes preceitos legais e da omissão de diligências essenciais para a descoberta da verdade (conclusões 1.ª a 8.ª);

2.ª Prescrição do procedimento disciplinar, por terem decorrido até à instauração do mesmo mais de três anos contados da prática das faltas imputadas — artigo 4.º, n.º 1, dos referidos Estatutos Disciplinares (conclusões 9.ª a 10.ª);

3.ª Improcedência da matéria do n.º 1 da acusação (conclusões 14.ª a 27.ª), uma vez que as garantias por depósito foram prestadas, não tendo elas sido substituídas por fianças, contrariamente ao imputado naquele ponto da acusação;

4.ª Idêntica improcedência da matéria do n.º 2 desta última — conclusões 28.ª a 40.ª —, uma vez não ter havido qualquer anotação por facto do recorrente de depósitos fictícios nos despachos de importação referidos no mapa E anexo à acusação, pois que o mesmo apenas pretendeu neles prestar seguro-caução, cuja decisão administrativa se arrastou no tempo sem culpa sua; que não se apropriou de quaisquer importâncias de clientes, que estes lhe tivessem confiado para pagamento de direitos e demais imposições aduaneiras nos bilhetes referidos;

5.ª Improcedência igualmente do n.º 3 da acusação (conclusão 41.ª), pois o recorrente não anotou os números de receita dos 118 bilhetes de despacho de importação relacionados no mapa A da acusação nos livros da Delegação Aduaneira de Barra de Alva, uma vez que tal nem lhe seria possível.

6.ª O recorrente não reteve os bilhetes de despacho mencionados no mapa F da acusação — e aqui põe-se em causa a matéria do n.º 4 da acusação —, como não se locupletou com a importância de 46 329 808$, contrariamente ao que na acusação se lhe imputa (conclusões 42.ª a 43.ª);

7.ª Não houve, da parte do recorrente, qualquer cancelamento de fianças nos bilhetes mencionados nos mapas B e C da acusação, tendo

havido, quando muito, atrasos na tramitação de alguns, imputáveis aos serviços, como não houve qualquer retenção de «notas», a comunicar o indeferimento ou deferimento do pedido de isenção, o que põe em causa a matéria dos n.os 5 e 6 da acusação (conclusões 44.ª a 46.ª);

8.ª O instrutor do processo disciplinar introduziu-se várias vezes no escritório do recorrente, retirando dele os documentos que bem lhe aprouve, documentos que maliciosamente detém e de que extraiu fotocópias, com violação dos artigos 167.º, 168.º, 179.º, 180.º, 182.º e 184.º do Código Penal (conclusão 47.ª);

9.ª O despacho recorrido ofendeu o n.º 5 do artigo 663.º da Reforma Aduaneira, e o n.º 4 do artigo 465.º do mesmo diploma (conclusão 49.ª);

10.ª O despacho recorrido padece ainda de desvio de poder, pois resulta claro e manifesto que o intuito que presidiu a todo o processo disciplinar foi o de através dele se obter, de modo definitivo, a inutilização da actividade profissional de despachante (conclusão 50.ª).

Rematam as conclusões, cuja matéria se acabou de resumir, com o pedido de anulação ou de «revogação» do aludido despacho de 25 de Maio de 1984, do Secretário de Estado do Orçamento.

Esta autoridade não contra-alegou.

A fls. 268 v.º e 269 emitiu o Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) o seu parecer final, no qual defendeu o improvimento do recurso.

Para tal louva-se primeiro nos termos da resposta ao recurso apresentada a seu tempo pela autoridade recorrida.

Depois pondera que a nota de culpa do processo disciplinar se encontra bem elaborada, com suficiente individualização das infracções e subsunção jurídica adequada, remetendo para os mapas que lhe vêm anexos, onde resultam claras as circunstâncias de tempo, lugar e modo das infracções.

Quanto à alegada prescrição do procedimento disciplinar — acrescenta o mesmo ilustre magistrado —, a mesma não se verifica, atenta a suspensão do prazo respectivo, resultante da instauração, entretanto ocorrida, do processo de averiguações (n.º 5 do artigo 4.º do ED/84).

Finalmente, e em relação ao invocado desvio de poder, é de opinião que não foram pelo recorrente alegados factos em que o mesmo se possa alicerçar.

Redistribuído o processo ao presente relator (5 de Janeiro de 1993), cumpre decidir, começando pela fixação da matéria de facto relevante.

Por despacho de 8 de Fevereiro de 1982, do director da Alfândega do Porto, exarado em exposição que lhe foi dirigida, em 27 de Janeiro de 1982, pelo chefe da Delegação Aduaneira de Barca de Alva, foi instaurado processo de averiguação com vista a apurar o que naquela exposição se referia quanto a depósitos fictícios que teriam sido efectuados em certos despachos de importação processados naquela delegação pelo despachante oficial Emílio Nunes, ora recorrente (fls. 3 e 4 do vol. I do instrutor). Feitas algumas averiguações sumárias (fls. 8 a 11), o respectivo instrutor elaborou um relatório (fls. 21 a 25) onde concluiu, na parte em que agora interessa, quanto à actuação daquele despachante, que sempre que este «[...] pretendia desembaraçar mercadorias para cujo pagamento ou não pagamento de direitos ou outras imposições dependia de resolução superior, não possuindo fiança nem querendo dispor de dinheiro, forjava-se um depósito e a mercadoria era desalfandegada, sem que as chefias tivessem conhecimento das irregularidades cometidas», prática essa que — acrescentava-se —

«[...] não tinha a intenção de fugir ao pagamento de quaisquer importâncias, mas tão-somente de permitir que o despachante prolongasse no tempo os seus compromissos para com o Estado» (fl. 25 do vol. I, referido).

Foi ordenado então o prosseguimento do inquérito — despacho do director da Alfândega do Porto, de 20 de Julho de 1982 (fl. 27) —, o que foi cumprido através das diligências de fls. 28 a 199, elaborando a final o instrutor o seu relatório de fls. 200 a 217 onde concluía, quanto ao ora recorrente Emílio Nunes e na parte que interessava, que o mesmo, com base nos factos sumariados no referido relatório, teria incorrido na pena prevista no n.º 5 do artigo 463.º, punível pelo n.º 4 do artigo 465.º da Reforma Aduaneira, pelo que propunha se instaurasse ao mesmo procedimento disciplinar, o que tudo obteve concordância do director da Alfândega do Porto, através do seu despacho de 2 de Novembro de 1983 (fl. 217 v.º do vol. I do instrutor).

Elaborou depois o instrutor a nota de culpa (fls. 5 a 15 do vol. II do instrutor), acusando o arguido — ora recorrente — dos seguintes factos:

«1 — A anotação nos despachos de importação n.os de ordem 1029, 1032, 1035, 1038, 1065, 1090, 1100, 1103, 1104, 1126, 1127, 1140, 1144, 1168, 1169, 1068, 1070, 1178 e 1189, processadas no ano de 1981, de depósitos fictícios, sendo os mesmos posteriormente substituídos por fianças também fictícias, ficando os referidos despachos sem qualquer garantia a aguardar para os 15 primeiros o resultado da análise e para os restantes 4 decisão superior;

2 — A anotação nos despachos de importação descritos no mapa E também de depósitos fictícios. Esta menção permitiu ao arguido manter ilicitamente os despachos sem qualquer garantia na sua posse, aproximadamente seis anos, só os tendo liquidado por acto não voluntário;

3 — Ter anotado abusivamente no livro do registo de despachos entrados na Delegação Aduaneira de Barca de Alva números de receita falsos em 118 bilhetes de despacho de importação relacionados no mapa A. Neste mapa (constituído por três folhas) estão descritos todos os números de receita, data de pagamento e importâncias cobradas que foram inscritos fraudulentamente naquele livro, elevando-se o montante da fraude a 39 834 000$;

4 — Ter retido os bilhetes de despacho de importação em regime de draubaque mencionados no mapa F, sem que tivesse procedido à organização do respectivo processo de restituição dentro do prazo preceituado no artigo 437.º, n.º 3, do Regulamento das Alfândegas;

5 — Ter cancelado fraudulentamente fianças, que garantiam os direitos das mercadorias importadas através dos bilhetes mencionados nos mapas B e C;

6 — Ter retido ilicitamente as notas a transmitir o deferimento ou indeferimento dos pedidos de isenção dos direitos e (ou) sobretaxa de importação das mercadorias importadas pelos bilhetes arrolados nos mapas C e D.»

Seguidamente, a nota de culpa — cuja descrição factual se acabou de transcrever — concluía que deveria o arguido, com base nesses factos, «[...]ser punido na pena prevista nos n.os 5 do artigo 463.º e 4 do artigo 465.º da Reforma Aduaneira e por força do artigo 467.º

do mesmo diploma na pena prevista na alínea *g*) do n.º 1 do artigo 11.º e n.º 4 do artigo 25.º do ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho, independentemente de procedimento criminal noutra sede».

Notificada tal acusação ao arguido, defendeu-se o mesmo no seu articulado de fls. 22 a 34, juntando documentos, arrolando testemunhas em número de 20, as quais foram ouvidas (fls. 74 a 181 do vol. II do instrutor), concluindo pela improcedência da acusação.

Elaborou então o instrutor o seu relatório final (fls. 631 a 656 do vol. II do instrutor), onde, começando por apreciar a questão da nulidade insuprível da acusação suscitada pelo arguido na sua defesa e a da prescrição do procedimento disciplinar, afastando-as a ambas por insubsistentes (aquela primeira porque a acusação era precisa quanto às circunstâncias de tempo, lugar e modo da actuação do arguido, fazendo o seu enquadramento jurídico e a segunda porque os factos também revestiriam natureza criminal, aplicando-se os prazos mais longos do respectivo procedimento, ainda não esgotados), analisou seguidamente a defesa do arguido quanto aos seis pontos em que se desdobra a acusação, concluindo a final pela respectiva improcedência e pela proposta de ser aplicada ao arguido a sanção da eliminação do quadro, seguida de cassação do alvará de nomeação, nos termos do artigo 463.º, n.º 5, por força do artigo 465, n.º 4, da Reforma Aduaneira, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 46 311, de 27 de Abril de 1965, proposta esta que, depois de merecer pareceres favoráveis de várias autoridades aduaneiras (v. fls. 656 a 658 do vol. II, referido), obteve, na parte que agora interessa, o despacho de 25 de Maio de 1984 do Secretário de Estado do Orçamento (fl. 658 v.º), do seguinte teor:

«1. Visto. Concorda-se com a pena proposta no sentido da eliminação do quadro de despachante de Emílio Nunes e de cassação da respectiva cédula.

[. . .].»

No Tribunal Judicial de Figueira de Castelo Rodrigo encontram-se a aguardar a produção de melhor prova os autos de instrução preparatória aí instaurados com base em certidões extraídas do processo disciplinar, acima referido, instruído contra o ora recorrente (v. fl. 307 dos presentes autos).

Vindo invocadas pelo recorrente, como se viu, para além do vício de *violação de lei* e *desvio de poder,* as questões da nulidade da *falta de audiência do arguido,* por deficiências de acusação, e a da *prescrição do procedimento disciplinar* em que a mesma assentou, importa começar, por imperativo lógico, pela apreciação desta última, já que a procedência da prescrição do procedimento disciplinar prejudica o conhecimento de qualquer decisão, de forma ou de fundo, no mesmo tomada.

Tal prescrição, invocada pelo recorrente, baseia-se na circunstância de, segundo alega, para muitas das infracções que lhe foram imputadas e com base nas quais veio a ser punido pelo despacho contenciosamente impugnado, terem decorrido, à data da instauração do processo disciplinar, mais de três anos contados da data daquelas (artigo 4.º, n.º 1, do ED/79, ou idêntica disposição do ED/84, agora vigente).

Semelhante prescrição, afastou-a porém o relatório final do instrutor, bem como o despacho impugnado, na medida em que por remissão com ele concordou, com base na consideração de que os

factos da acusação revestiriam também natureza criminal, aplicando-se assim a regra da contagem do prazo do respectivo procedimento, quando mais longo — artigo 4.º, n.º 3, do ED/79 e ED/84 —, situação que se verificaria no caso.

Por seu turno, como já se viu também, o Ex.mo Magistrado do MP afasta a operância da invocada prescrição do procedimento disciplinar com base no efeito suspensivo da instauração do processo de averiguações (artigo 4.º, n.º 5, do ED/84).

Vejamos.

Começando pela apreciação, no aspecto ora considerado, dos factos descritos nos n.os 4 e 6 da acusação — retenção abusiva de bilhetes de despacho (n.º 4), bem como de notas oficiais a comunicar o deferimento ou indeferimento de pedido de isenção aduaneira (n.º 6) — dir-se-á que os mesmos não são susceptíveis de integrar qualquer *ilícito penal,* mas apenas infracções de cariz disciplinar no âmbito das relações jurídico-aduaneiras de despacho de mercadorias desenvolvidas pelos despachantes oficiais, qualidade que o ora recorrente possuía.

Ora, como aqueles factos assumiram a natureza *omissiva* e *continuada,* tendo-se prolongado pelo menos até à data de instauração do inquérito (8 de Fevereiro de 1982) ou do processo disciplinar (2 de Novembro de 1983), evidente se torna que o prazo de três anos de prescrição deste último procedimento (artigo 4.º, n.º 1, dos ED/79 e ED/84) não tinha ainda decorrido.

Vejamos, agora, o que se passa com os restantes factos da acusação, os dos seus n.os 1, 2, 3 e 5.

Tais comportamentos revelariam ter o arguido, ora recorrente, feito constar dos bilhetes de despacho (n.os 1, 2 e 5 da acusação), bem como do livro de registo de despachos da Delegação Aduaneira de Barca de Alva (n.º 3 da mesma peça), *factos não correspondentes à realidade,* o que faria subsumir esses comportamentos, atenta a respectiva data, muito anterior à entrada em vigor do Código Penal de 1982 (1 de Janeiro de 1983 — artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro que o aprovou), no Código Penal de 1886 e mais precisamente na previsão do seu artigo 216.º: falsificação de documentos autênticos ou que fazem prova plena.

Crime esse punível, em princípio, com prisão maior de dois a oito anos (citado artigo 216.º).

O que faria com que o prazo do respectivo procedimento criminal fosse de 15 anos — § 2.º do artigo 125.º do Código Penal de 1886 —, prazo ainda não decorrido, à data da instauração do procedimento disciplinar, para os factos mais antigos (de 1969), constantes do n.º 5 da acusação (os dos n.os 1, 2 e 3 são todos mais recentes).

É claro que toda esta qualificação jurídico-penal dos descritos factos da acusação, cuja admissibilidade, no caso, não é de afastar, uma vez que o processo-crime instaurado com base neles, se encontra a aguardar a produção de melhor prova, como acima se viu, é uma simples qualificação de primeira aparência, já que o juízo acabado nesse domínio pertence, como, é evidente, ao foro criminal e não ao administrativo.

Conclui-se, pois, quanto aos factos dos n.os 2, 3 e 5 da acusação, que o *respectivo procedimento disciplinar não estaria prescrito,* pela necessidade de considerar o prazo mais longo de 15 anos da prescrição do procedimento criminal, atenta a sua natureza também criminal — artigo 216.º, do Código Penal de 1886, em vigor ao tempo dos

factos (deixamos aqui de lado os factos do n.º 1 da acusação, uma vez que os mesmos teriam ocorrido em 1981).

Só que o problema, agora em apreciação, da prescrição do procedimento disciplinar, não termina aqui, pois que se torna necessário fazer a subsumção jurídico-criminal dos factos à luz do *Código Penal vigente,* uma vez que se a mesma for mais favorável ao arguido e ora recorrente, tanto no aspecto incriminatório como no do prazo da prescrição, será ela a ter em conta, por aplicável (artigo 29.º, n.º 4, da Constituição e n.º 4 do artigo 2.º do Código Penal de 1982).

Ora, à luz deste último diploma, os aludidos factos dos n.os 2, 3 e 5 da acusação preencheriam o tipo legal de crime do n.º 2 do artigo 228.º — falsificação de documento autêntico —, punível com pena de prisão de 1 a 4 anos e multa até 90 dias, o que levaria a que ao respectivo procedimento criminal fosse assinado o prazo de *5 anos* para a respectiva prescrição [artigo 117.º, n.º 1, alínea *c*), do mesmo diploma].

Considerando este prazo mais favorável que o anterior, tal prescrição teria já ocorrido pelo menos para os factos praticados em 1976 e descritos no n.º 2 da acusação (cf. os dois primeiros bilhetes de despacho do mapa E, para que o mesmo remete), para os situados nesse ano no n.º 3 da mesma peça (cf. os 27 bilhetes de despacho, datados de 1976, da lista do mapa A a que se refere aquele n.º 3) e para todos os do n.º 5 (já que são todos os bilhetes de despacho de 1969 e 1970).

Por todos esses factos, acabados de referir, da acusação deduzida no processo disciplinar — e recorde-se que toda ela foi dada como assente no despacho punitivo de que agora se recorre contenciosamente, já tinha decorrido, pois, o prazo mais longo — cinco anos — de prescrição do procedimento criminal, a ser considerada a relevância criminal daqueles mesmos factos.

Assim, em qualquer hipótese, *o procedimento na sua vertente disciplinar pelos mesmos factos,* e que é de três anos, estaria também necessariamente *prescrito* (artigo 4.º, n.os 1 e 3, dos ED/79 e ED/84), não valendo argumentar contra isso, como se viu fazer o Ex.mo Magistrado do MP no seu parecer final, com o possível efeito suspensivo da instauração do processo de inquérito, ocorrida em 8 de Fevereiro de 1982: é que a esse tempo, mesmo considerando o prazo mais longo da prescrição do procedimento criminal de cinco anos, tal prazo já teria decorrido, como se viu.

Procede, pois, nos termos acabados de expor, a invocada prescrição do procedimento disciplinar, o que faz inquinar o despacho impugnado que, não obstante isso, veio a punir naquela sede o ora recorrente, de erro nos pressupostos de direito, vício esse que conduzindo à anulação daquele acto prejudica o conhecimento dos demais que o mesmo recorrente contra ele também aduz.

Termos em que se anula o acto contenciosamente impugnado, assim se dando provimento ao recurso.

Sem custas.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *José da Cruz Rodrigues — João Vaz Rebordão.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 25 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Quadro dos efectivos interdepartamentais. Fundo de Fomento de Habitação. Fundamentação do acto administrativo.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A constituição de excedentes do pessoal do ex-Fundo de Fomento da Habitação assenta na cessação da sua afectação à respectiva comissão liquidatária, facto que constará expressamente de despacho do Ministro da Habitação e Obras Públicas e Transportes sob proposta daquela comissão, nos termos do artigo 5.º, n.º 4, alínea g*), do Decreto-Lei n.º 214/82, de 29 de Maio, disposição que não é incompatível com as regras de constituição de excedentes estabelecidas nos Decretos-Leis n.os 167/82, de 10 de Maio e 43/84, de 3 de Fevereiro, que lhe sucedeu.*

2 — O aludido despacho que dá por finda a afectação à respectiva comissão liquidatária do pessoal do ex-Fundo de Fomento da Habitação define concretamente a situação dos funcionários e agentes do quadro do pessoal do mesmo Fundo de Fomento da Habitação nele abrangidos, não tendo sido impugnado na forma e prazo legalmente estabelecidos, firma-se na ordem jurídica, formando caso resolvido ou caso decidido.

3 — A fundamentação do acto administrativo é um conceito relativo, variando em função do tipo legal do acto e das circunstâncias em que foi proferido, devendo exigir-se apenas que, atentos aqueles aspectos, perante o itinerário valorativo e cognoscitivo de um acto administrativo, um destinatário normal possa ficar a saber as razões porque se decidiu em determinado sentido.

Recurso n.º 23 234, em que são recorrente João Lima Alves e recorridos o Ministro das Finanças e do Plano e outros. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Ribeiro da Cunha.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

João de Lima Alves, com os sinais dos autos, interpôs recurso contencioso de anulação do despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Plano e dos Secretários de Estado da Habitação e do Urbanismo e da Administração Pública de 11 de Dezembro de 1984, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 15 de Fevereiro de 1985, na parte em que determina o ingresso do recorrente no quadro de efectivos interdepartamentais.

Fundamenta o recurso no seguinte:

a) Foi integrado no quadro de pessoal do Fundo de Fomento da Habitação (FFH) — *Diário da República,* 2.ª série, de 17 de Agosto de 1982 —, com efeitos a partir desta data, afecto nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 214/82, de 19 de Maio, à comissão liquidatária do FFH.

b) Pelo despacho recorrido foi-lhe atribuída a qualidade de excedente, estipulado pelo despacho do Secretário de Estado Habitação e Urbanismo de 3 de Maio de 1984, que deu por finda a sua afectação.

c) O despacho recorrido encontra-se inquinado de violação de lei por erro nos pressupostos, porque não se encontrava na situação de desocupado ou subutilizado, e ainda por violação do artigo 3.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 43/84, de 3 de Fevereiro.»

O ministro das Finanças e o Secretário de Estado da Construção e Habitação [...] dos autos e requereram a apensação do processo n.º 22 532, dada a conexão existente.

Ordenada a requerida apensação pelo acórdão de fls. 91 a 93, veio o recorrente José Lima Alves em alegação, nos termos do disposto no artigo 67.º do Regulamento do STA, apresentar as seguintes conclusões:

«1.ª O recorrente foi integrado no quadro de pessoal do FFH, — *Diário da República,* 2.ª série, n.º 189, de 17 de Agosto de 1988 —, com efeitos a partir desta data, afecto nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 214/82, de 29 de Maio, à comissão liquidatária do FFH.

2.ª Por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Plano e dos Secretários de Estado da Habitação, Urbanismo e Administração Pública, de 11 de Dezembro de 1984, publicado no *Diário da República,* 2.ª série de 15 de Fevereiro de 1985, de que ora se recorre, foi atribuído ao recorrente a qualidade de excedente. Ora,

3.ª O despacho recorrido encontra-se inquinado de *vício de violação de lei*, por erro nos pressupostos de facto, porquanto,

4.ª O recorrente não se encontrava na situação de desocupado ou subutilizado, como se verifica pelos docs. n.os 4 e 5.

5.ª Inquinado se encontra, ainda, o despacho recorrido de vício de violação de lei, por violação do artigo 3.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 43/84, de 3 de Fevereiro, porquanto,

6.ª Pela análise dos mapas de pessoal dos ex-FFH constata-se a existência de fiscais de obras de 2.ª, contratados além quadro e fiscais de obras de 2.ª com a mesma antiguidade que o recorrente na categoria, mas menos antigos na carreira, sobre os quais não recaiu o despacho, ora recorrido.

7.ª Do vício de forma, por falta de fundamentação, exigida pelo artigos 268.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP) e artigo 1.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 256-A/77, padece, ainda, o despacho impugnado.»

Os recorrentes dos autos apensos n.º 22 532, apresentaram as suas alegações de fls. 259 e 260, mas vieram estas a ser julgadas extemporâneas, pelo acórdão de fls. 297 a 302, e aquele recurso a ser julgado deserto.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP), no seu parecer de fls. 277 e 278, quanto ao mérito do recurso, pronunciou-se no sentido de que o acto recorrido não enferma do vício de violação de lei arguido pelo recorrente na petição de recurso, nem do vício de forma por falta de fundamentação ulteriormente alegado.

Assim, segundo aquele douto parecer e em suma,o acto recorrido limitou-se a dar aplicação ao disposto no n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 214/82, tendo como assente que o pessoal originário do ex-FFH se encontrava já desafectado da comissão liquidatária por despacho do membro do Governo competente, despacho este que não tendo sido impugnado firmou-se na ordem jurídica, definindo

a situação jurídica do recorrente, de tal modo que a aquisição da qualidade de excedente resultou necessariamente da definição jurídica estabelecida por aquele acto administrativo.

Por outro lado, a referida disposição do n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 214/82 não se encontra em contraposição com as regras de constituição de excedentes estabelecidas no Decreto-Lei n.º 43/84, de 3 de Fevereiro, cuja violação o recorrente invoca. Os critérios a observar quanto à transição de pessoal por outros serviços e organismos e à constituição de excedentes deveriam ser as constantes do referido Decreto-Lei n.º 214/82, que, no que respeita a pessoal da ex-FFH, deu cumprimento ao disposto no artigo 2.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 163/82.

Assim, e mesmo que tais critérios (incluindo o referido regime legal do n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 214/82) se não mostrem conformes aos princípios orientadores estabelecidos, no Decreto-Lei n.º 167/82 ou no Decreto-Lei n.º 43/84 que lhe sucedeu, o tribunal não poderá recusar a sua aplicação por se tratar de normas inseridas em diploma legal de idêntico valor hierárquico.

Termino referindo a irrelevância do vício de forma no caso, por se tratar de acto praticado no uso de poder vinculado e se mostrar conforme com o citado n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 214/82.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Com interesse para a decisão em causa, mostram-se provados os seguintes factos:

a) O recorrente, sendo funcionário do quadro geral de adidos, por lista nominativa publicada no *Diário da República,* 2.ª série, de 17 de Agosto de 1982, foi integrado no quadro de pessoal do FFH, afecto, nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 214/82, de 29 de Maio, à comissão liquidatária, com a categoria de fiscal de obras de 1.ª classe, com efeitos a partir daquela data.

b) O teor da informação junto a fl. 10.

c) O teor da informação junta pelo recorrente, de fl. 7.

d) De acordo com o aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 7 de Junho de 1984, por despacho ministerial de 9 de Maio de 1984 foi aberto concurso para o preenchimento dos lugares vagos no quadro permanente do ex-FFH, para a categoria de fiscal de obras públicas de 1.ª classe, circunscrito aos fiscais de obras públicas afectos à comissão liquidatária.

e) Dão-se aqui por reproduzidas as listas de antiguidade do pessoal do quadro do FFH de fls. 108 e segs. e de fls. 173 e segs., referentes a 31 de Dezembro de 1982 e 31 de Dezembro de 1983, respectivamente, onde, relativamente a funcionários com a categoria de fiscal de obras de 1.ª classe, consta a antiguidade nesta categoria e nomeadamente a do recorrente, no total de 137 dias e 502 dias, respectivamente, com a nota de que será oportunamente corrigida.

f) Dá-se aqui por reproduzida a lista de antiguidade do pessoal do mesmo quadro do FFH referente a 31 de Dezembro de 1984, de fls. 216 e segs., onde relativamente ao recorrente consta a antiguidade na categoria de fiscal de obras de 1.ª de um total de 625 dias, com a nota de que foi colocado no REI, a partir de 3 de Maio de 1984, inclusive.

g) A comissão liquidatária do FFH, propôs ao Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo, na sequência da estrutura transitória aprovada para o ex-FFH e nos termos do citado Decreto-Lei n.º 214/82, conforme a informação n.º 10/CL/84, de 22 de Fevereiro de 1984

(doc. n.º 2 de fl. 5 do instrutor apenso), que aqui se dá por reproduzida, que seja dada por finda a afectação a esta comissão liquidatária do pessoal disponível numa primeira fase constante de lista que anexou (doc. n.º 3 junto a fl. 7 do instrutor), em que figurava o recorrente.

h) Essa proposta foi objecto da informação n.º 17/SGP1/84, que se dá aqui por reproduzida, em que se conclui, nomeadamente, que a lista referida na anterior alínea *g*) poderá ser aprovado através de despacho a exarar sobre a proposta da comissão liquidatária, com a nomeação de que o pessoal que dela consta cessa a afectação àquela comissão.

i) Sobre essa informação mencionada na anterior alínea *h*), datado de 3 de Maio de 1984, foi exarado despacho do Sr. Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo do seguinte teor: «São desafectados do pessoal da ex-FFH os funcionários e agentes da relação anexa».

j) Datado de 11 de Dezembro de 1984, foi exarado o despacho conjunto dos Ministros das Finanças e do Plano e dos Secretários de Estado da Habitação e Urbanismo e Secretário da Administração Pública, do teor constante do doc. n.º 3, de fls. 7 a 10 do instrutor apenso e de que se destaca:

«Lista nominativa de ingresso, desde 3 de Maio de 1984, no quadro de efectivos interdepartamentais, criado pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 214/82, de 22 de Maio, elaborada nos termos e para efeitos deste diploma e do Decreto-Lei n.º 43/84, de 3 de Fevereiro, do pessoal originário do ex-FFH.»;

Seguem-se os nomes dos funcionários, a categoria, a letra do vencimento e vínculo respectivo, tudo de conformidade com o que constava da lista anexa à proposta da comissão liquidatária referida na anterior alínea *f*) e a que se refere o despacho mencionado na alínea *h*).

l) Este despacho conjunto foi publicado nos termos acima descritos no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 39, de 15 de Fevereiro de 1985.

É este despacho conjunto de 11 de Dezembro de 1984 o ora impugnado, despacho que, sob a forma de lista nominativa, incluiu o recorrente, com a categoria de fiscal de obras públicas de 1.ª classe, entre o pessoal do quadro do ex- FFH que se considerou excedente, na sequência da extinção e liquidação daquele Fundo operada por Decreto-Lei n.º 214/82, de 29 de Maio.

A este acto é imputado pelo recorrente os vícios de violação de lei, por erro nos pressupostos de facto decorrente do uso se encontrar o recorrente na situação de desocupado ou subtilizado e violação do disposto no artigo 3.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 43/84, de 3 de Fevereiro, por haver fiscais de 2.ª contratados além do quadro e com menos antiguidade do que o recorrente, para além de vício de forma por falta de fundamentação.

Não tendo o recorrente estabelecido qualquer relação de subsidiariedade entre esses vícios, importa naturalmente começar pelos de violação de lei, cuja procedência, embora eventualmente determinante de mera anulação e como acontece com o invocado vício de forma, se afigura assegurar uma mais estável e eficaz protecção dos interesses que o recorrente pretenda defender com a interposição do recurso.

Mas, desde já se refere que nenhum desses arguidos vícios de violação de lei se verifica.

Com efeito, como o próprio recorrente afirma na petição inicial, o despacho recorrido «estriba-se» no despacho de 3 de Maio de 1984 do Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo, que deu por finda a sua afectação ao quadro do ex-FFH.

A cessação desta afectação foi decidida, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 5.º, n.ºs 4, alínea *b*), e 5, do Decreto-Lei n.º 214/82, e por ela e o referido despacho foi o recorrente constituído em excedente, com vista à sua integração no quadro de efectivos interdepartamentais criado pelo mesmo Decreto-Lei n.º 214/82, tudo numa tramitação especial prevista naquele diploma alegado, que o despacho conjunto recorrido se limitou a ter como pressuposto quanto ao seu conteúdo, embora se limitando a isso.

A aquisição da qualidade de excedente pelo recorrente necessariamente resulta da definição jurídica estabelecida por esse acto administrativo, que, como bem salienta o Ex.mo Magistrado do MP, por falta de impugnação se firmou na ordem jurídica.

Na verdade, assim é de considerar, porquanto o recorrente teve conhecimento oficial desse despacho ainda na vigência do artigo 52.º do Regulamento deste STA, em Maio de 1984, tendo-se em seguida aposentado na Secretaria-Geral do Ministério, como deflui da certidão que juntou a fl. 7.

Por outro lado, os vícios arguidos são determinantes de mera anulabilidade e reportam-se a violação de critérios legais a observar na constituição de excedentes, estabelecidos nos artigos 3.º, n.º 3, e 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 43/84 ou em idênticos dispositivos do Decreto-Lei n.º 167/82, de 10 de Maio anterior.

São critérios a utilizar na selecção do pessoal a constituir um excedente que de modo algum foram arredados pelo citado Decreto-Lei n.º 214/82.

Este, no seu artigo 5.º, quanto aos funcionários e agentes afectos à comissão liquidatária do ex-FFH, limitou-se a dispor sobre a transição por os serviços que sucederam nas atribuições do FFH que «obedecerá aos critérios estabelecidos na legislação em vigor sobre racionalização dos serviços e constituição de excedentes [. . .]» (n.º 39) e, para além disso, no n.º 4 que:

«Serão constituídos em excedentes, desde que não abrangidos pela transição prevista no número anterior, os funcionários e agentes que:

a) [. . .]

b) Do FFH, à medida que for dada por finda a sua afectação à respectiva comissão liquidatária, facto que constará expressamente do despacho do Ministro da Habitação, Obras Públicas e Transportes, sob proposta daquela comissão».

O assim determinado no Decreto-Lei n.º 214/82 quanto à constituição de excedentes não colide com os condicionalismos para o mesmo efeito definidos naqueles Decretos-Leis n.ºs 167/82 e 43/84.

Designadamente, nada obstava a que na desafectação determinada no mencionado despacho ministerial de 3 de Maio de 1984, praticado ao abrigo do aludido n.º 4 do artigo 5.º, se atendesse aos critérios referidos no n.º 3 do artigo 3.º e artigo 4.º, n.º 1, do citado Decreto-Lei n.º 43/84.

Todavia, a legalidade do procedimento havido não pode ser aqui posta em causa pelo que acima se disse e, consequentemente, eventual ocorrência de qualquer desrespeito nesse âmbito e daqueles dispositivos legais não pode inquinar o acto recorrido.

Improcedem, pois, os arguidos vícios de violação de lei.

E melhor sorte não colhe a arguição do apontado vício de forma.

Assim, a razão da solução concreta e determinante adoptada relativamente ao recorrente no despacho impugnado foi, como aliás é do conhecimento do próprio recorrente, pelo que se refere na pe-

tição, o aludido despacho ministerial de 3 de Maio de 1984 que determinou a sua desafectação do quadro do ex-FFH.

Para além daquele fundamento, no despacho conjunto recorrido mostra-se bem expresso e extenuado o quadro normativo em que se moveram os seus autores para a sua prolação pelas referências feitas aos Decretos-Leis n.os 214/82 e 43/84, o que é suficiente para considerar-se que o despacho conjunto impugnado está devidamente fundamentado, pois que permite ao recorrente reconstituir as razões que levaram os seus autores a proferi-lo, tal como o fizeram, e não de maneira diferente.

Pelo exposto, nega-se provimento ao recurso, com custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e procuradoria em 10 000$ e 8000$, respectivamente.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1993. — *António José Ribeiro da Cunha* (relator) — *Rui Vieira Miller Simões — António Simões Redinha.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 25 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Recurso contencioso. Inutilidade superveniente da lide. Extinção do recurso.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A inutilidade superveniente da lide é causa de extinção da instância de recurso contencioso.

2 — A lide torna-se supervenientemente inútil quando posteriormente à interposição do recurso contencioso ocorrem circunstâncias por virtude das quais o recorrente obtém o efeito que perseguia com a impugnação contenciosa.

Recurso n.º 26 463, em que são recorrente Eurominas — Electrometalurgia, S. A., e recorridos o Secretário de Estado da Energia e outro. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Cruz Rodrigues (por vencimento).

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Eurominas — Electrometalurgia, S. A., recorreu do despacho de 22 de Agosto de 1988, do Sr. Secretário de Estado da Energia, que indeferiu a arguição de impedimento legal do Sr. Dr. Sérgio Antunes Espadas para o exercício das funções de elemento do «tribunal arbitral necessário previsto no artigo 49.º das Condições Gerais de Venda de Energia Eléctrica em Alta Tensão, anexas ao Decreto-Lei n.º 43 335, de 19 de Novembro de 1960».

Em 15 de Junho de 1991, o perito nomeado renunciou ao exercício das funções para que tinha sido nomeado e a renúncia foi aceite pela autoridade recorrida, em despacho de 15 de Agosto de 1991.

Decorre do exposto que a recorrente obteve através desta renúncia o resultado que se propunha conseguir, pelo que a lide se tornou supervenientemente inútil, conduzindo à extinção da instância, nos termos do artigo 287.º, alínea *e*), do Código de Processo Civil.

Julgam, pois, extinto o recurso e condenam nas custas a recorrente, fixando a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 20 000$ e 10 000$.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1993. — *José da Cruz Rodrigues* (relator por vencimento) — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca — Filipe da Costa Aires* (vencido. Entendo que a aceitação da renúncia do perito pela entidade recorrida deixou sem qualquer efeito a nomeação que a possibilitou. A aceitação de renúncia traduz-se num acto de efeitos contrários ao produzido pelo anterior, isto é, o acto de nomeação datado de 22 de Dezembro de 1987, acarretando a sua revogação implícita. O recurso deixou, pois, de ter objecto pelo que, e por tal facto, consideraria afectado o prosseguimento do recurso. De qualquer forma e mesmo no caso do decidido não se usa a figura possível e condenação da recorrente em custas). — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 25 de Fevereiro de 1993.

Recurso n.º 27 110, em que são recorrente Ana Maria da Silva Correia e recorrido o Ministro da Saúde. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Oliveira e Castro.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Ana Maria da Silva Correia, casada, técnica auxiliar de diagnóstico e terapêutica, residente na Rua de Sebastião de Lima, 28, 1.º, esquerdo, em Caldas da Rainha, interpôs o presente recurso visando a anulaão do despacho da Sr.ª Ministra da Saúde, de 17 de Janeiro de 1989.

A autoridade recorrida não respondeu ao recurso.

Nas suas alegações finais, juntas a fls. 26 a segs., cujos termos aqui se dão por reproduzidos, a recorrente formulou as seguintes *conclusões:*

«*a*) A recorrente foi preterida na promoção que, a exemplo de outras colegas, tinha direito nos termos do Decreto-Lei n.º 413/71, de 27 de Setembro, do Decreto Regulamentar n.º 87/77, de 30 de Dezembro e do Decreto-Lei n.º 384-B/85, de 30 de Setembro;

b) Por circunstâncias não totalmente apuradas, S. Ex.ª a Ministra da Saúde veio a suspender, em 26 de Novembro de 1985 e através de despacho, os processos de promoção já em curso, requerendo ao Tribunal de Contas — onde se encontravam para obtenção do necessário «visto» — a sua remessa ao gabinete da recorrida;

c) Entretanto, iguais processos de promoção assentes na mesma legislação e em condições de candidatura menos qualificadas (com tempo de serviço inferior ao da ora recorrente), foram despachados

favoravelmente e as requerentes promovidas — atendendo, tão-só, ao facto casual e aleatório de o despacho ministerial, de 26 de Novembro de 1985, ter surgido pouco depois da concretização das referidas promoções;

d) Violando, assim, clara e inequivocamente, o princípio da igualdade consagrada na Constituição da República Portuguesa (CRP), porquanto as requerentes (entre as quais se encontra a ora recorrente) cujos processos não tinham ainda sido concluídos por se encontrarem a aguardar o competente «visto» do Tribunal de Contas, viram os mesmos serem objecto da suspensão decretada, inexplicavelmente, pela entidade recorrida;

e) Posteriormente, em 14 de Janeiro de 1988 (dois anos e quase dois meses depois [. . .]), a entidade recorrida revogou aquele despacho corrigindo a situação e permitindo (tardiamente, embora!) que os referidos processos retomassem o seu curso normal com vista à satisfação da legítima aspiração a que a ora recorrente tem direito: *a promoção requerida;*

f) Porém, nova surpresa desagradável aguardava a recorrente: em 17 de Janeiro de 1989, novo despacho emanado da mesma entidade ora recorrida revogava o anterior (o de 14 de Janeiro de 1988), repristinando a situação de suspensão imposta pelo despacho de 26 de Novembro de 1985, a qual se manteve até ao despacho — de que se recorre — que cancelou o processo de nomeação da recorrente.

Sem qualquer justificação plausível e indevidamente fundamentado [. . .]!

g) Assim, e atendendo a todo o exposto contido na petição inicial e nas presentes alegações, a recorrente pretende que lhe seja feita justiça, repondo-se a legalidade de modo a permitir que os seus legítimos direitos, há muito adquiridos, venham a ser reconhecidos.»

A autoridade recorrida contra-alegou, pela forma expressa a fls. 34 a 36, cujos termos aqui se têm como reproduzidos, *concluindo* do seguinte:

«1.º O despacho recorrido é legal, tendo revogado despacho anterior que conduziu à situação, essa sim, ilegal, de a recorrente, depois de transitado para a nova carreira criada pelo Decreto-Lei n.º 384-B/85, ter tomado posse de outro lugar integrado em carreira já extinta.

2.º A nomeação da recorrente como técnica auxiliar de 1.ª classe, anterior à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 384-B/85, não pode ser tomada em consideração para efeitos de transição para a nova carreira de técnicos de diagnóstico e terapêutica, por aquela nomeação não ter sido precedida de concurso (artigo 11.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 384-B/85).

3.º O despacho recorrido não viola o princípio da igualdade, pois, mesmo que tenham ocorrido casos idênticos a que foi dada solução diversa, a aplicação daquele princípio não impõe a prática de actos ilegais com o fundamento de que em caso igual foi decidido legalmente.

4.º O despacho recorrido encontra-se fundamentado na medida em que absorveu a fundamentação da proposta e informações com que concordou.»

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

«A recorrente alega violação do princípio da igualdade e violação do dever de fundamentação adequada, pedindo com esses fundamentos a anulação do acto recorrido.

Quanto à alegada falta de fundamentação não parece verificar-se tal vício porquanto, como se vê de fl. 59 do processo instrutor (PI), o acto impugnado encontra-se suficientemente fundamentado na informação-proposta sobre a qual é lançado.

Quanto à violação do princípio da igualdade, além de não estar devidamente demonstrado o tratamento diverso de situações iguais, parece que aquele princípio só será invocável no exercício de poderes não vinculados, não impondo assim uma igualdade na ilegalidade, como será o caso em apreço, pelo que não será relevante tal alegação.

Termos em que sou de parecer que o recurso não merece provimento.»

Colhidos os vistos dos Ex.mos Juízes Conselheiros Adjuntos, cumpre apreciar e decidir.

Com interesse para o julgamento do recurso, extraem-se destes autos e do PI apenso os seguintes factos:

a) A recorrente exerce, em comissão de serviço, a função de técnica auxiliar de diagnóstico e terapêutica de 2.ª classe, no Centro de Saúde de Caldas da Rainha (CSCR), desde 15 de Janeiro de 1974;

b) Frequentou e obteve o diploma no Curso de Preparadores de Análises Clínicas no Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, Delegação do Porto (fl. 39 do PI);

c) Em 20 de Setembro de 1985, por despacho do subdirector-geral dos Cuidados de Saúde Primários, publicado no *Diário da República,* n.º 96, 2.ª série, de 26 de Abril de 1988, a recorrente foi nomeada, em comissão de serviço, técnica auxiliar de diagnóstico e terapêutica de 1.ª classe (preparadora de análises clínicas de 1.ª classe), nos termos do artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 413/71, de 27 de Setembro, e colocada no CSCR, lugar de que tomou posse no dia 27 de Abril de 1988 (fls. 9 destes autos e 32 do PI);

d) Por despacho da Ministra da Saúde, de 26 de Novembro de 1985, constante de fls. 43 a 45 do PI, que aqui se dá por integralmente reproduzido, foi, designadamente, determinado o seguinte:

«1. Deverão as Administrações Regionais de Saúde abster-se de efectuar, a partir desta data, quaisquer propostas de nomeação em comissão de serviço, ao abrigo do artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 413/71, de 27 de Setembro.

2. Todos os processos de nomeação em comissão de serviço, ao abrigo do artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 413/71, já autorizados mas ainda não remetidos ao Tribunal de Contas, devem, de imediato, ser enviados ao meu Gabinete, devidamente relacionados.

3. O disposto no número anterior é aplicável a todos os processos que, embora já visados pelo Tribunal de Contas, ainda não tenham sido publicados nesta data.

4. Deverá igualmente a Direcção-Geral dos Cuidados de Saúde Primários (DGCSP) proceder à remessa, ao meu Gabinete, dos processos de nomeação, em comissão de serviço, a que alude o n.º 2, aí pendentes, qualquer que seja a situação em que se encontrem.

5. Deverá o meu Gabinete solicitar ao Tribunal de Contas a remessa a este Ministério de todos os processos de nomeação de serviço, ao abrigo do citado artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 413/71, que ainda não tenham obtido visto»;

e) O referido despacho da Ministra da Saúde, de 26 de Novembro de 1985, veio a ser derrogado, por despacho da mesma Ministra, de 14 de Janeiro de 1988, para os processos relativos aos funcionários

nele indicados, entre os quais se encontrava o da recorrente (fls. 46 a 48 do PI);

f) Por despacho da Ministra da Saúde, de 25 de Novembro de 1987, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 12 de Abril de 1988, foi autorizada a transição da recorrente para «técnico de análises clínicas de saúde pública de 2.ª classe, escalão 2, letra I», ao abrigo do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 384-B/85, de 30 de Setembro, e colocada no CSCR, lugar de que tomou posse em 14 de Abril de 1988, com efeitos reportados a 25 de Novembro de 1987 (fls. 10 destes autos e 27 do PI);

g) Em 12 de Janeiro de 1989, pela DGCSP do Ministério da Saúde foi prestada a seguinte *informação:*

«1. Pelo despacho ministerial de 26 de Novembro de 1985 foram suspensos os processos de nomeação em regime de comissão de serviço dos técnicos auxiliares de diagnóstico e terapêutica a seguir indicados, para as carreiras previstas no Decreto Regulamentar n.º 87/77, de 30 de Dezembro:

Aníbal Antunes David — Radiografista principal;
Ana Maria da Silva Correia — Preparador de farmácia de 1.ª classe;
Maria Adelaide M. C. Silva — Preparador de farmácia de 1.ª classe;
Maria Alice Marques — Preparador de análises clínicas de 1.ª classe;
Maria Margarida N. D. Pontes — Preparador de análises clínicas principal;
Zita Maria de B. Albuquerque — Preparador de análises clínicas de 1.ª classe.

2. Tendo em conta que os processos de nomeação citados deram entrada no Tribunal de Contas antes da resolução de 12 de Novembro de 1985 e ainda à existência de vagas no futuro mapa de pessoal da Administração Regional de Saúde (ARS), foi proposta a derrogação do despacho de 26 de Novembro de 1985 para as situações em referência, o que foi autorizado por despacho de S. Ex.ª a Ministra da Saúde, de 14 de Janeiro de 1988, tendo os técnicos atrás referidos tomado posse nas respectivas categorias.

3. Considerando, porém, que por força do Decreto-Lei n.º 384-B/85, de 30 de Setembro, foram extintas as categorias nas quais se haviam verificado as nomeações em causa, e os referidos técnicos tinham transitado para as categorias criadas pelo novo diploma, propõe a ARS de Leiria a revogação do despacho de 14 de Janeiro de 1988, no sentido de corrigir a situação.

4. Assim, parece-nos de submeter à apreciação de S. Ex.ª a Ministra da Saúde, com vista à revogação do referido despacho» (fls. 59 e 60 do PI);

h) No rosto do instrumento em que se contém a transcrita informação, a Ministra da Saúde exarou, em 17 de Janeiro de 1989, o seguinte *despacho:* «Concordo».

E este o despacho que constitui o objecto do presente recurso contencioso.

Como se depreende das suas alegações finais, máxime, das respectivas conclusões, acima transcritas e, como é sabido, são estas que delimitam objectivamente o recurso, a recorrente imputa ao acto

recorrido os vícios de *violação do princípio da igualdade,* consagrado no artigo 13.º da CRP, e de *forma,* por falta de devida fundamentação, pedindo, com tais fundamentos, a sua anulação.

Tendo em conta o disposto no artigo 57.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, julga-se de bom critério conhecer dos vícios arguidos, pela ordem seguinte:

Vício de violação do princípio constitucional da igualdade;

Vício de forma, por falta de fundamentação.

Vejamos, pois:

I — *Vício de violação do princípio da igualdade:*

Procurando demonstrar a existência deste vício, alega a recorrente que «[. . .] foi preterida na promoção que, a exemplo de outras colegas, tinha direito nos termos do Decreto-Lei n.º 413/71, de 27 de Setembro, Decreto Regulamentar n.º 87/77, de 30 de Dezembro e Decreto-Lei n.º 384-B/85, de 30 de Setembro», que «iguais processos de promoção assentes na mesma legislação e em condições de candidatura menos qualificadas (com tempo de serviço inferior ao da ora recorrente), foram despachados favoravelmente e as requerentes promovidas — atendendo, tão-só, ao facto casual e aleatório de o despacho ministerial de 26 de Novembro de 1985, ter surgido pouco depois da concretização das referidas promoções» [cf. conclusões *a*) e *c*) das suas alegações, acima transcritas].

A terem ocorrido tais situações, mesmo assim, diga-se desde já, a verdade é que o despacho contenciosamente impugnado não violou o *princípio da igualdade,* consagrado no artigo 13.º da CRP.

Com efeito, o princípio da igualdade, como, aliás, os princípios da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade, só assume relevo no que respeita àquelas parcelas da sua actividade em que a Administração Pública não está vinculada a adoptar um certo comportamento.

No domínio da sua actividade vinculada, «a Administração ou respeita a lei e os seus actos serão iguais para casos iguais, ou não a respeita e, então, a desigualdade não releva juridicamente, porque está coberta pela ilegalidade» (M. Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo,* vol. I, p. 324).

Apenas, pois, no domínio da discricionariedade a Administração deve tratar igualmente as pessoas e as situações essencialmente iguais. Só, nesta área, «o princípio da igualdade constitucional impõe que, se a Administração tem repetidamente ligado certos efeitos jurídicos a certas situações de facto, o mesmo comportamento deverá adoptar em casos futuros semelhantes» (Gomes Canotilho, *Direito Constitucional,* 5.ª ed., p. 806).

Diferentemente, nos casos em que a lei vincula estritamente a actividade da Administração, não lhe deixando qualquer espaço de discricionariedade, os princípios da igualdade e da legalidade têm um significado coincidente (cf. Alves Correia, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade,* pp. [. . .] e segs.).

Como se ponderou no Acórdão deste STA, de 26 de Junho de 1990, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 366, pp. 732-737, «nos actos vinculados, os valores da justiça e da igualdade, pressupondo que o legislador consagrou as soluções mais adequadas, estão ínsitos em todos os elementos normativos que a Administração deve observar; e, assim, concluindo-se, em determinado caso, que essa observância se verificou, não haverá que chamar outras situações supostamente idênticas mas

com decisão diversa, para julgar se os mesmos princípios foram ou não violados».

Em suma, o princípio da igualdade só releva no âmbito da discricionariedade, da qual constitui um limite.

É nas situações em que a Administração dispõe de liberdade de decidir num ou noutro sentido que o princípio da igualdade lhe veda a adopção de posições discriminatórias, impondo-lhe o tratamento igual de situações idênticas e o tratamento diverso de hipóteses dissemelhantes (cf. Acórdão deste STA de 22 de Setembro de 1992, *in* recurso n.º 30 814).

Ora, no caso concreto *sub judicio,* é incontroverso que a autoridade recorrida, ao praticar o acto ora sob recurso, agiu no domínio da vinculação estrita, em que, na resolução da situação da recorrente, tal como ela emerge da matéria de facto considerada provada, estava obrigada a proceder de acordo com o previsto na lei, designadamente, tendo em conta a disciplina que dimana dos diplomas legais invocados pela recorrente.

Sem dispor, pois, de margem de opção segundo o que tivesse por mais conveniente na hipótese concreta, restava-lhe apenas a observância da lei, sem que anteriores ilegalidades, porventura cometidas, legitimem novas decisões no mesmo sentido.

Como se decidiu no Acórdão deste STA de 28 de Novembro de 1989, sumariado em *Actualidade Jurídica,* ano I, n.º 3, p. 29, «a vinculação da Administração ao princípio da igualdade não comporta um direito à igualdade na ilegalidade, ou à repetição de erros, pelo que, quando tal sucede, pode a Administração afastar-se de uma prática anterior que se mostre ilegal».

Infere-se, do exposto, que o acto recorrido não enferma do arguido vício de violação do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º da CRP.

II — *Vício de forma, por falta de devida fundamentação:*

O Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, com vista a reforçar as garantias da legalidade administrativa e dos direitos individuais dos cidadãos perante a Administração Pública e considerando que a falta de fundamentação das suas decisões dificulta, repetidas vezes, a sua impugnação, ou, sequer, uma opção consciente entre a aceitação da sua legalidade e a justificação de um recurso contencioso (cf. respectivo relatório preambular) veio exigir, em geral, a fundamentação dos actos administrativos e, nomeadamente, dos que neguem, extingam, restrinjam ou por qualquer modo afectem direitos ou imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções ou decidam em contrário de pretensão ou oposição formulada por interessado [artigo 1.º, n.º 1, alíneas *a*) e *d*)].

O direito à fundamentação dos actos administrativos que afectem direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos constitui, hoje, princípio constitucional, de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias enunciadas no título II da parte 1.ª da CRP (cf. artigo 268.º, n.º 3).

A fundamentação deve ser *expressa,* através de uma exposição sucinta dos fundamentos de facto e de direito da decisão; *clara,* permitindo que, através dos seus termos, se apreendam com precisão os factos e o direito com base nos quais se decide: *suficiente,* possibilitando um conhecimento concreto da motivação do acto, ou seja, as razões de facto e de direito que determinaram o órgão ou agente da Administração a actuar como actuou, e *congruente,* de modo que

a decisão constitua conclusão lógica e necessária dos motivos invocados, envolvendo entre eles um juízo de adequação, não podendo existir contradição entre os fundamentos e a decisão.

«Podendo consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anterior parecer, informação ou proposta que, neste caso, constituirão parte integrante do respectivo acto» — n.º 2 do artigo 1.º — fundamentação por adesão ou *per remissionem,* pelo que, em tal caso, o acto integra nele próprio o parecer, informação ou proposta que, assim, em termos de legalidade, terão de satisfazer os mesmos requisitos da fundamentação autónoma.

Por outro lado, é equivalente à falta de fundamentação, a adopção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do acto — artigo 1.º, n.º 3.

O que tudo constitui jurisprudência e doutrina correntes.

Em face dos princípios que acabámos de expor, é de concluir, que, contrariamente ao sustentado pela recorrente, o acto contenciosamente impugnado está devidamente fundamentado, tanto de facto, como de direito.

Com efeito, fundamenta-o e integra-o uma informação prestada pela DGCSP do Ministério da Saúde, acima transcrita sob a alínea *g*) da matéria de facto, que revela, de forma suficiente, clara e coerente, os motivos da decisão.

Se, como observámos, a fundamentação há-de esclarecer o administrado sobre os motivos concretos que levaram o autor do acto a decidir de uma maneira e não de outra, bem esclarecido se tem de haver a recorrente sobre as razões de facto e de direito que levaram à prática do acto recorrido e, consequentemente, à revogação, pela autoridade recorrida, do seu anterior despacho de 14 de Janeiro de 1988, já que tais razões constam, com a necessária suficiência, clareza e coerência, da informação em que se baseou e de que se apropriou o despacho contenciosamente impugnado, na medida em que nela se refere que esse despacho resultou do facto de, à data da prática do despacho revogado (14 de Janeiro de 1988), já se encontrarem extintas, por força do disposto no Decreto-Lei n.º 384-B/85, de 30 de Setembro, as categorias nas quais se haviam verificado as nomeações aí referidas, entre as quais a da ora recorrente, e as referidas técnicas já terem transitado para as categorias criadas pelo novo diploma.

Ora, só a falta de fundamentação ou a fundamentação insuficiente do acto recorrido e não, também, como sustenta a recorrente, o facto de, da notificação deste, não constarem os fundamentos do acto notificado, é geradora de vício de forma conducente à anulabilidade do acto.

A insuficiência da notificação do acto, por dela não constar a fundamentação da decisão, desencadeia, meramente, os efeitos previstos no artigo 31.º da LPTA.

Era, aliás, neste sentido a jurisprudência dominante deste STA anterior à publicação da referida lei (cf., por todos, o Acórdão de 26 de Maio de 1978, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 206, p. 143, e conselheiro Dr. A. Payan Martins, «Da Eficácia dos Actos Administrativos», in *Contencioso Administrativo,* Livraria Cruz, Braga, 1986, p. 114).

Impõe-se, deste modo, dar como não verificado o invocado vício de forma, por falta de devida fundamentação.

Pelo exposto, improcedendo os fundamentos invocados pela recorrente, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 15 000$ e 8000$.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1993. — *Oliveira e Castro* (relator) — *Rui Pinheiro — António Samagaio.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 25 de Fevereiro de 1992.

Assunto:

Comissão instaladora da Escola de Música de Lisboa. Mandato.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O prazo do mandato da comissão instaladora da Escola de Música de Lisboa, como de qualquer outra, não coincide e é distinto do prazo para instalação da respectiva escola, tendo aquele a duração de um ano escolar.
2 — Assim o despacho que pressuponha a cessação do mandato da comissão instaladora pelo decurso do tempo, nomeia nova comissão, não viola qualquer disposição legal, está suficientemente fundamentado e não tem cariz disciplinar, pelo que é de manter.

Recurso n.º 28 954, em que são recorrente Leonor Caldeira Leitão Tavares Cadete e recorrido o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Payan Martins.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Leonor Caldeira Leitão Tavares Cadete, professora da Escola de Música do Conservatório Nacional (EMCN), residente na Rua da Casquilha, 14, 6.º, esquerdo, em Lisboa, veio impugnar contenciosamente o despacho n.º 161/SEAM/90, de 25 de Julho, do Sr. Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação, que nomeou novos membros para a comissão instaladora daquela Escola de Música, arguindo-o de estar inquinado dos vícios de desvio de poder, violação de lei e de forma, pelo que pede seja aquele anulado com as consequências legais daí decorrentes.

2 — A entidade recorrida, nos termos de sua resposta de fls. 40 a 42, que se dá por inteiramente reproduzida, afirmando a estrita legalidade do despacho recorrido, pronuncia-se no sentido do improvimento do presente recurso.

3 — Ainda que para tanto citados (cf. fls. 99 a 100 dos autos) os recorridos particulares não contestaram o recurso.

4— Alegando, a recorrente que manteve as posições e argumentação constantes da petição do recurso, formulou as seguintes conclusões:

«*a*) A Direcção-Geral da Administração Escolar (DGAE) do Ministério da Educação tornou público pela circular n.º 8/90, de 8 de Maio de 1990, que o regime de instalação das escolas de ensino artístico se manteria por mais um ano (doc. n.º 4, junto com a petição do recurso);

b) Verificou-se assim, nos termos da lei, a prorrogação por mais um ano dos mandatos das comissões instaladoras (artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 215/84, de 3 de Julho);

c) O acto de prorrogação do prazo do mandato dos membros da comissão instaladora é um acto constitutivo de direitos pelo que o acto de demissão recorrido corresponde à revogação implícita daquele acto.

d) Mas o acto recorrido, traduzindo-se na revogação de um acto constitutivo de direitos não se funda em ilegalidade, nem foi interposto tempestivamente, pelo que viola a lei — artigo 18.º da Lei Orgânica do STA — e como tal deve ser anulado;

e) Porque a lei exige que a fundamentação dos actos revogatórios seja expressa — artigo 1.º, n.º 1, alínea *f*), do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho — sempre terá que concluir-se pela anulabilidade do acto recorrido por falta de fundamentação;

f) Mesmo que assim se não entendesse o acto recorrido violaria a lei por erro nos seus pressupostos por supor findo um prazo ainda a decorrer;

g) Caso se entenda como exercício de um poder discricionário a determinação da cessação de funções dos membros da comissão instaladora o acto estaria viciado por desvio de poder, já que tinha em vista a punição da recorrente sem processo disciplinar por alegadas irregularidades da sua gestão.»

A fls. 127 e 128, pronunciando-se sobre a junção de determinados documentos, analisa-os e, complementando sua alegação, conclui:

«10.º [. . .]

Nestes termos [. . .] se reafirmam as conclusões constantes das alegações de fls. 104 v.º e 105.»

5 — Contra-alegando, a entidade recorrida manteve as posições anteriormente assumidas no sentido do indeferimento do recurso. Formulou as conclusões que seguem:

«*a*) O período de dois anos, estabelecido nos artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 215/84, de 3 de Julho, não se refere à duração do mandato das comissões instaladoras mas sim à duração do regime de instalação dos estabelecimentos de ensino oficial dos ensinos preparatório e secundário.

b) Nos termos do disposto no n.º 11 da Portaria n.º 561/77, de 8 de Setembro, 'o mandato da comissão será válido por um ano escolar, prorrogável por igual período ou por período que possibilite a eleição do conselho directivo'.

c) O n.º 11 da citada Portaria n.º 561/77 não foi revogada pelos artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 215/84, de 3 de Julho.

d) O acto recorrido, ao determinar a cessação de funções da comissão instaladora do Conservatório Nacional no fim do período de um ano escolar, não viola qualquer preceito legal.

e) O acto recorrido não revogou qualquer acto administrativo definitivo e executório constitutivo de direito.

f) A fundamentação do acto recorrido é suficiente uma vez que a substituição dos membros dos órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino no fim do mandato obedece aos princípios de participação e de democraticidade expressamente enunciados no n.º 1 do artigo 43.º da Lei de Bases do Sistema Educativo.

g) Não ocorre desvio de poder uma vez que o fim principalmente determinante do acto recorrido — a substituição da comissão no termo do montante — coincide com o fim legal».

6 — O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) exarou o douto parecer, que se transcreve:

«O artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 310/83, de 1 de Julho, determinou que as escolas de música e de dança criadas por esse diploma se consideram em regime de instalação, regulando-se o seu funcionamento pela Portaria n.º 561/77, de 8 de Setembro.

Por seu turno, a referida portaria estatui que «o mandato da comissão instaladora será válido por um ano escolar, prorrogável por igual período ou por período que possibilite a eleição do conselho directivo, nos termos da legislação em vigor.» (n.º 11).

Haverá pois que distinguir, como resulta do cotejo destas duas disposições, entre a duração do regime de instalação e do mandato da comissão instaladora nomeada como órgão gestor do respectivo estabelecimento de ensino.

A circular n.º 8/90 visou a realização de eleições para os conselhos directivos dos estabelecimentos de ensino preparatório e secundário, designadamente no caso em que as comissões instaladoras terminarem o mandato no ano de 1990, excluindo as escolas de ensino artístico que se encontrassem em regime de instalação, pois foi prorrogado por mais um ano.

Ainda que se considere a citada circular como acto constitutivo de direitos, na parte em que se não limita o autor a regulamentar o funcionamento interno dos serviços mas define a situação jurídica de funcionários ou agentes que se encontram em relação jurídica com a Administração, como sucede quando prorroga o regime de instalação das escolas de ensino artístico, o certo é que essa circular reportava-se ao regime de instalação dessas escolas e não no regime das respectivas comissões instaladoras, as quais continuam a reger-se pelo disposto no n.º 11 da Portaria n.º 561/77.

Ou seja, no caso concreto, embora se considerasse prorrogado o regime de instalação da EMCN, nada impedia que a respectiva comissão instaladora fosse substituída para o ano lectivo de 1990-1991, visto que o mandato era válido apenas por um ano, e não era correspondente, portanto, à duração do próprio regime de instalação.

O acto recorrido não enferma pois de qualquer irregularidade quando, não obstante o disposto na citada circular, considera findo o mandato da comissão instaladora em exercício no ano de 1989-1990.

Por outro lado, o mesmo acto encontra-se suficientemente fundamentado, quer de facto, quer de direito, na medida que invoca o decurso de tempo da vigência da anterior comissão instaladora e o disposto na Portaria n.º 561/77, para efectuar a nomeação de uma nova comissão instaladora.

No entanto, na mesma data em que foi emitido o despacho n.º 161/SEAM/90, aqui recorrido, o director do Gabinete de Educação Tecnológica, Artística e Profissional (GETAP) enviou à recorrente o ofício com a referência GETAP n.º 462/90, que remete em anexo cópia do referido pedido e comunica a nomeação de uma comissão instaladora, invocando-se nessa ocasião como fundamento, não só o decurso do prazo de vigência do anterior órgão de gestão, como a existência de irregularidade de gestão.

O conteúdo desse ofício, conjugada com outros elementos instrutórios, como os que constam do processo gracioso apenso enviado a coberto do ofício de fl. 124, indiciam que na motivação do acto recorrido interferiu não apenas a referida circunstância de ter cessado o mandato da comissão instaladora em exercício, mas também as aludidas irregularidades, as quais, de acordo com o princípio geral de responsabilidade disciplinar dos funcionários e agentes administrativos, só poderiam ser convenientemente averiguadas no âmbito de um processo disciplinar ou de um outro tipo de processo sancionador, como o que respeita à prestação de contas.

Sendo pois determinante, na decisão recorrida, a ponderação de aspectos de cariz disciplinar, como parece dever concluir-se, essa circunstância — o que a recorrente impropriamente aponta como geradora de desvio de poder — concretiza um vício de forma por falta de audiência do arguido na medida em que o acto recorrido consubstancia uma medida disciplinar.

Com este único fundamento, entende-se dever conceder-se provimento ao recurso.»

7 — Colhidos os vistos dos juízes adjuntos, cumpre conhecer e decidir.

7.1 — Conhecendo.

Dos autos e do processo instrutor (PI) apenso resultam provados, pertinentes à decisão, os seguintes factos:

I) Em 25 de Julho de 1990 o ora recorrido Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação, exarou o despacho n.º 161/SEAM/90, aqui impugnado, do seguinte teor:

«Tendo cessado funções, pelo decurso do tempo de vigência, a comissão instaladora da EMCN de Lisboa, nomeio, nos termos da Portaria n.º 561/77, de 8 de Setembro, como elementos da próxima comissão instaladora, a iniciar funções na data deste despacho, os seguintes professores da EMCN:

Rafael Marques Simões, que presidirá;

Carlos Augusto Holtreman Franco; e

Maria José Quaresma de Carvalho Abreu Borges» [docs. de fl. 58 dos autos (entre outros, juntos aos autos e ao PI)];

II) Em 25 de Julho de 1990, o director do GETAP, enviou à ora recorrente, o ofício n.º 462/90, do seguinte teor:

«Havendo indícios de irregularidades de gestão e tendo terminado o prazo de vigência da actual comissão instaladora da EMCN, ouvida a Inspecção-Geral de Ensino, a Direcção Regional de Educação e o próprio GETAP, S. Ex.ª o Sr. Secretário de Estado Adjunto do Ministro nomeou hoje, a iniciar funções nesta data, a seguinte comissão instaladora:

Rafael Marques Simões, que presidirá;

Carlos Augusto Holtreman Franco; e

Maria José Quaresma de Carvalho Borges.

Com os melhores cumprimentos» [docs. de fl. 56 destes autos (há vários outras fotocópias iguais nos autos e nos apensos)];

III) Em 27 de Julho de 1990, a ora recorrente, referindo-se ao despacho e ofício mencionados nas duas alíneas precedentes, requereu ao Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação, que, «nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 31.º da Lei de Processo

nos Tribunais Administrativos (LPTA) [. . .] lhe seja notificada a fundamentação integral da decisão, e as demais indicações a que se refere o artigo 30.º do mesmo diploma legal» (docs de fl. 59 dos autos, que se dão por inteiramente reproduzidos);

IV) A este requerimento respondeu o GETAP, conforme seu ofício n.º 5345, de 25 de Setembro de 1990, onde, relativamente ao despacho mencionado na precedente alínea *i*), refere que a fundamentação consta dele mesmo. Quanto ao ofício GETAP n.º 462/90, de 25 de Julho de 1990 (n.º II da matéria de facto), diz-se no ofício em apreço «que o mesmo não teve em vista fundamentar a decisão tomada pelo Sr. Secretário de Estado da Reforma Educativa, mas apenas dar conhecimento do despacho do Sr. Inspector-Geral do Ensino, que ordenou se iniciasse processo de averiguações na EMCN, por indícios de anomalias existentes, processo que se encontra em curso» (doc. de fls. 60 e 61 dos autos, que se dá por inteiramente reproduzido);

V) Dá-se por reproduzida a circular n.º 8/90 DGAE (Direcção-Geral da Administração-Geral da Administração Escolar), de 8 de Maio de 1990, que tem por «Assunto: Eleições para conselhos directivos. No capítulo I — Eleições, no n.º 3 consta: «3 — Escolas de ensino artístico.

A presente circular não se aplica às escolas de ensino artístico que se encontram em *regime de instalação, o qual se mantém por mais um ano,* atendendo a que está em curso a preparação de diploma que visa a reforma do ensino artístico» (docs. de fls. 63 a 65 dos autos);

VI) Em 30 de Julho de 1990, a ora recorrente participou disciplinarmente contra a professora Leonor Santos de Lucena Silutin-Blanc (doc. de fls. 67 a 70 dos autos, que se dá por inteiramente reproduzido);

VII) Em requerimento de 9 de Novembro de 1990, a ora recorrente participou disciplinarmente contra o então assessor do Ministro da Educação, Miguel da Graça Moura (doc. de fls. 80 a 82 dos autos, que se dá por inteiramente reproduzido).

VIII) Em consequência de despacho de 30 de Maio de 1990, foi iniciada acção inspectiva na Escola Superior de Música, face às anomalias existentes nesta Escola» (doc. de fl. 3 do PI, enviado com o ofício de fl. 124, que se dá por inteiramente reproduzido).

Nenhum outro facto se provou.

7.2 — Decidindo.

Aceita a recorrente que se não fora a prorrogação do mandado de membro da comissão instaladora da EMCN, que teria sido feita pela circular n.º 8/90 da DGAE, na justa medida que prorrogou por um ano o regime de instalação daquela Escola, teria aquele terminado já aquando da emissão do despacho ora sob recurso.

Aliás, faz sempre coincidir o prazo de instalação com o prazo de exercício da respectiva comissão instaladora (cf. n.º 4 da petição do recurso, v. g.).

Será assim, porém?

A resposta é claramente negativa.

Efectivamente, por força do n.º 1 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 310/83, de 1 de Julho, foram criadas em Lisboa a Escola de Música e a Escola de Dança que sucederam, no ensino vocacional daquelas artes, ao Conservatório Nacional.

E no n.º 2 da norma legal citada determina-se: «2 — As escolas criadas nos termos do número anterior consideram-se em fase de instalação a partir de 1 de Outubro de 1983, regulando-se o seu funcionamento nos termos da Portaria n.º 561/77, de 8 de Setembro.

Por outro lado no n.º 1 da Portaria n.º 561/77 dispõe-se que «1.º — Os estabelecimentos de ensino preparatório e secundário em fase de instalação — e, portanto, por expressa remissão legal também as *Escola de Música* e a Escola de Dança — serão geridas por uma comissão instaladora e por um conselho administrativo».

E no n.º 11 daquela portaria, estatui-se: «O mandato da comissão será válido por um ano escolar, prorrogável por igual período ou por período que possibilite a eleição do conselho directivo, nos termos da legislação em vigor».

Do conjunto destas disposições legais, retira-se, com suficiência, que *uma* coisa é o prazo de duração do regime de instalação e *outra* é o prazo do mandato da respectiva comissão instaladora, aliás, de duração não coincidente.

O que de resto, e ao contrário do pretendido pela recorrente, é corroborado pelo disposto no Decreto-Lei n.º 215/84, de 3 de Julho, que no seu artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, dispõe que o regime de instalação se desenvolverá por um período de *três anos* e no seu artigo 2.º estabelece que a respectiva comissão instaladora será regulada pela Portaria n.º 561/77 que, como já se viu, fixa a duração do mandato daquela comissão em um ano escolar (n.º 11).

Ora, a circular n.º 8/90, mesmo a nesse sector integrar acto administrativo onde se define a situação jurídica dos funcionários e agentes que se encontrem em relação jurídica com a Administração, *limita-se a prorrogar por um ano mais* o regime de instalação das *escolas de ensino artístico,* logo da Escola de Música em causa, mas não se pronuncia em absoluto sobre a duração do mandato das respectivas comissões instaladoras, que assim continuam sujeitos à disciplina da Portaria n.º 561/77 citada.

Deste modo, o acto sob recurso que se limitou a pressupor e a reconhecer a cessação de funções, pelo decurso do tempo de vigência, da comissão instaladora da Escola de Música, de que a recorrente fazia parte, e, por esse fundamento, nomear nova comissão o que, naquela primeira vertente, correspondia à situação factual existente e à aplicação do regime legal vigente, como se viu, não enferma dos vícios de violação de lei que a recorrente lhes imputou, resultantes de pretenso desrrespeito das disposições legais atrás citadas, por erro nos pressupostos de facto e de direito, e/ou do disposto no artigo 18.º, n.º 2, da Lei Orgânica do STA, *ex vi* da alínea *b*) do artigo 24.º da LPTA.

Também o acto impugnado que se limitou, no que ao presente recurso interessa, a pressupor, e reconhecer a situação de cessação de funções da comissão instaladora de que a recorrente fazia parte, pelo decurso do tempo, logo *ope legis,* na ausência de recondução, não está, obviamente, inquinado do vício de desvio de poder.

E, igualmente, não está inquinado de vício de forma, por falta de fundamentação, pois, em sede de matéria de facto, invoca o decurso do tempo de vigência da anterior comissão instaladora, e, em sede de direito, invoca a Portaria n.º 561/77 para efectuar a nomeação da nova comissão instaladora.

Assim, qualquer destinatário normal, ficaria suficientemente habilitado a conhecer os motivos, que, em concreto, determinaram o autor do acto a emiti-lo como fez e isso satisfaz perfeitamente ao exigido no artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, que não foi, portanto, violado.

Terá, todavia, havido e portanto concorrerá no acto sob impugnação vício de forma por falta de audiência da recorrente como defende o Ex.mo Magistrado do MP.

Para tanto era necessário que aquele acto tivesse, como afirma aquele Ilt.mo Magistrado, cariz disciplinar e, portanto, a cessação de funções da comissão instaladora de que a recorrente fazia parte, dissimulasse castigo ou sanção disciplinar.

Mas não se crê que se possa ter o acto em causa, como de cariz disciplinar. Como resulta do seu texto e do seu tipo legal, no acto em apreço, seu autor, limita-se a dar por verificada certa situação: a cessação de funções da comissão instaladora, por ter passado o seu prazo de vigência, que era, segundo a lei, a de um ano escolar.

E daqui não tirou qualquer consequência *contra* a recorrente, pois aquela cessação de funções não foi imposta pelo acto em apreço — caso em que seria possível visualizar a aplicação da sanção disciplinar, eventualmente — mas resultou, *ope legis,* da falta de recondução.

Aliás a referência a «indícios de irregularidade de gestão», no ofício do GETAP n.º 462/90, de 25 de Julho de 1990, para além de não constar do despacho impugnado, nem sequer é da autoria do recorrido Sr. Secretário de Estado Adjunto do Ministro, mas, ao que parece, do Sr. Inspector-Geral de Ensino [cf. fl. 80 dos autos]. Por outro lado, «indícios de irregularidade de gestão», não é sinónimo de existência de falta disciplinar imputada à recorrente ou a quem quer que seja, podendo referir-se a uma multiplicidade de situações, subsumíveis ou não a situação de cariz disciplinar. Por outro lado, a Administração não é obrigada a instaurar procedimento disciplinar, sempre que se verifique situação de cariz disciplinar. Pode, livremente instaurar ou não esse procedimento, conforme julgue mais justo ou mais oportuno. E isto não a inibirá, certamente, de, verificado, v. g., o decurso do prazo de certo mandato ou comissão de serviço, dá-los por findas.

Em suma: o despacho sob recurso, ao considerar findo o prazo do mandato da comissão instaladora, onde a recorrente se integrava, e ao nomear nova comissão, não quis sancionar, a ora recorrente. Limitou-se a declarar a existência dessa cessação, operado *ope legis* e tira as consequências naturais dessa situação, nomeando nova comissão.

Nestes termos, improcede também o vício formal invocado pelo Ex.mo Magistrado do MP.

8 — Nos termos expostos, negam provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria em, respectivamente, 15 000$ e 8000$.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1993. — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* (relator) — *António Simões Redinha — Ilídio Gaspar Nascimento Costa.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 25 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Concurso. Fixação dos critérios de avaliação.Transparência e imparcialidade.

Doutrina que dimana da decisão:

Quando o júri teve acesso aos processos de candidatura antes de fixar os critérios de avaliação, há violação do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 498/88, sendo posto em causa o princípio da transparência e imparcialidade que deve nortear a actividade administrativa.

Recurso n.º 29 108, em que são recorrente Maria Evangelina Santos dos Reis de Figueiredo e recorrido o Secretário de Estado da Habitação. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Nunes Ferreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Maria Evangelina Santos dos Reis de Figueiredo, com os sinais dos autos, veio interpor recurso contencioso de anulação do despacho do Sr. Secretário de Estado da Habitação, de 13 de Novembro de 1990, que indeferiu o recurso hierárquico por ela interposto do acto de homologação da classificação final no concurso para chefe de repartição do quadro de pessoal da Direcção de Gestão e Alienação do Património Habilitacional do Estado, aberto por aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 8 de Setembro de 1989.

Na respectiva alegação final, a recorrente formulou as seguintes *conclusões:*

a)(O acto recorrido) desrespeita as disposições dos artigos 27.º, n.º 1, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, e 269.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP), ao avaliar positivamente, em relação ao candidato Ferrer Olímpio, *actividades não profissionais,* mas de carácter político, social e cívico determinantes da sua avaliação curricular;

b) Desrespeita ainda o disposto no artigo 27.º, n.º 1, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, porque o júri do concurso não definiu, previamente, quais as funções profissionais que eram objectivamente essenciais para avaliar a experiência dos candidatos para o desempenho do lugar a concurso, nem considerou a antiguidade no exercício dessas funções, nem na categoria, carreira administrativa ou função pública, como implicitamente se exige nos artigos 27.º, n.º 1, alínea *b*), e 32.º, n.º 6, do Decreto-Lei n.º 498/88;

c) Viola o disposto nos artigos 5.º, n.º 1, alíneas *b*) e *c*), do Decreto-Lei n.º 498/88, porque no momento em que o júri especificou, em detalhe, os critérios de avaliação dos candidatos, já estava de posse e tinha acesso aos requerimentos de candidatura e currículos de todos eles, o que viola o princípio da imparcialidade e igual tratamento entre todos os candidatos;

d) Violou mais de uma vez o artigo 5.º, n.º 1, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 498/88, ao seleccionar, na prova de entrevista, maioritariamente critérios de avaliação pertencentes à área de onde provinha um dos candidatos, o Ferrer Olímpio, e também porque elementos do júri fizeram constar a sua estranheza pela candidatura da recorrente, dando a entender que se ela fosse escolhida não ocuparia o lugar;

e) Viola ainda o artigo 7.º do aviso do concurso, ao atribuir uma pontuação igual à prova de avaliação curricular e à entrevista, quando esta devia ser apenas considerada num método complementar de selecção;

f) As fichas de avaliação da entrevista não apresentam a menor fundamentação de facto, que esclareça porque razão foram atribuídas aos concorrentes aquelas classificações e não outras, pelo que se encontram eivadas do vício de forma por desrespeitar o disposto no artigo 1.º, n.os 1, alínea *a*), e 4, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Não houve contra-alegações da autoridade recorrida, que todavia deduziu atempada resposta à petição inicial e, convidada para tal, também em relação à alegação da recorrente.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) emitiu parecer no sentido de o recurso merecer provimento.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Matéria de facto que se considera provada:

1) Por aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 8 de Setembro de 1989, foi aberto concurso interno geral para o preenchimento de um lugar de chefe de repartição do quadro de pessoal da Direcção de Gestão Habilitacional de Santo André do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habilitacional do Estado (IGAPHE).

2) Candidataram-se e foram admitidos ao concurso a recorrente e o seu colega Ferrer Olímpio Candeias Carvalho.

3) Numa primeira avaliação, o júri do concurso atribuiu à ora recorrente a classificação final de 15,75 valores e ao referido colega 17,75 valores.

4) Discordando de tal classificação, a ora recorrente interpôs recurso hierárquico da respectiva homologação.

5) A esse recurso hierárquico foi dado provimento pelo conselho directivo do IGAPHE, que revogou o acto de homologação e deliberou que o júri procedesse à repetição dos actos respectivos, em ordem a sanar as irregularidades verificadas.

6) Em reunião realizada no seguimento de tal deliberação, o júri do concurso deliberou introduzir alterações nos critérios de classificação, como se vê na acta n.º 7, junta a fls. 40 a 45, cujos termos se dão por reproduzidos.

7) Em nova classificação, o júri do concurso atribuiu à ora recorrente 15 valores e ao colega Ferrer 18,25 valores [acta n.º 8, a fl. 256 do processo instrutor (PI)], sendo tal classificação homologada pelo conselho directivo do IGAPHE.

8) A ora recorrente interpôs novamente recurso hierárquico de tal homologação, ao qual foi negado provimento pelo despacho de 13 de Novembro de 1990, ora recorrido contenciosamente.

9) As fichas de avaliação dos candidatos encontram-se anexas à acta n.º 8 e juntos a fls. 252 a 254 do PI e os seus termos dão-se aqui por reproduzidos.

10) No momento da abertura do concurso, a recorrente possui 35 anos e 4 meses de antiguidade como funcionária e 15 anos e 5 meses como chefe de secção.

11) A recorrente vinha exercendo as funções de chefe de secção na área de gestão patrimonial do parque habilitacional do Instituto, o que era do conhecimento do júri após a análise dos currículos.

12) O concorrente Ferrer Carvalho vinha desempenhando funções como chefe de secção na área de pessoal, o que era do conhecimento do júri após a analise dos currículos.

13) O júri fixou na acta n.º 1, relativa a reunião realizada em 29 de Setembro de 1989, os critérios a que deveria obedecer a classificação dos candidatos (fls. 155 a 152 do PI).

14) Em reunião da mesma data, o júri apreciou os processos de candidaturas e elaborou a lista de candidatos admitidos ao concurso, como se vê da acta n.º 2, junta a fl. 156 do PI.

15) A reunião a que respeita a acta n.º 2 terminou pelas 16 horas e 30 minutos, como se vê dessas actas.

Expostos os factos há que ajuizar do direito.

Vindo invocados pela recorrente vícios de violação de lei e vício de forma, importa começar a apreciação pelos primeiros e entre eles pelo que respeita à violação do preceituado nas alíneas *b*) e *c*) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 498/88, na medida em que, situando-se tal vício numa fase inicial do concurso, pode afectar todo o processado posteriormente.

Sustenta a propósito a recorrente que «no momento em que o júri especificou, em detalhe, os critérios de avaliação dos candidatos, já estava de posse e tinha acesso aos requerimentos de candidatura e currículos de todos os candidatos, o que viola o princípio da imparcialidade e igual tratamento entre todos os candidatos».

Na verdade, como se vê da matéria de facto antes consignada, ocorreram no mesmo dia as reuniões em que foram fixados os critérios de avaliação e feita a admissão dos candidatos, com a agravante de a reunião em que houve aquela fixação ter terminado uma hora depois da reunião em que foi feita a lista dos candidatos admitidos a concurso.

Vê-se, assim, que o júri do concurso teve acesso aos processos de candidaturas antes de fixar ou no momento em que fixou os critérios de avaliação, havendo, assim, manifesta violação do disposto na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 5.º do citado Decreto-Lei n.º 498/88, que exige a divulgação antecipada dos métodos de selecção e do sistema de classificação final a utilizar.

Como salienta o Ex.mo Magistrado do MP, foi assim, posto em causa o princípio da transparência e imparcialidade que deve nortear a actividade administrativa, bem como a possibilidade de os concorrentes poderem instruir os respectivos currículos com elementos reputados mais importantes pelo júri.

E o despacho ora recorrido, que negou provimento ao recurso hierárquico interposto do acto homologatório da classificação final, enferma do mesmo vício de violação de lei.

Pelo exposto e considerando prejudicado o conhecimento dos demais vícios invocados, acorda-se em dar provimento ao recurso, anulando o acto impugnado.

Sem custas.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1993. — *Manuel Nunes Ferreira* (relator) — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida — Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 25 de Fevereiro de 1993.

Recurso n.º 29 342, em que são recorrentes Firmino Pinto Guedes e outros e recorrido os Ministros da Defesa Nacional, das Finanças e do Emprego e Segurança Social. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Atendendo a que, no quadro da plausibilidade da solução a tomar, se pode suscitar a questão prévia da ilegalidade da interposição do recurso contencioso, por não ser acto administrativo — o pressuposto processual relativo ao objecto desse recurso — o despacho conjunto ora impugnado, assumindo antes a caracterização do acto genérico ou acto normativo.

Atendendo a que não vem suscitada nos autos tal questão.

Acordam em mandar notificar as partes para, no prazo de oito dias, se pronunciarem, querendo, sobre a dita questão prévia.

Sem custas.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* — (relator) — *José Vicente de Oliveira e Castro* — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 25 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Reforma agrária. Tempestividade do recurso. Legitimidade activa. Interessado no procedimento administrativo. Reserva de propriedade. Reserva para exploração. Erro nos pressupostos.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Devem ser notificados num processo gracioso todo e qualquer titular cuja esfera jurídica seja, ou possa ser, alterada, positiva ou negativamente, com a decisão final da Administração.

2 — Deve ser notificado do despacho final de atribuição de uma área para exploração por rendeiro, o requerente do direito de reserva de propriedade sobre tal área.

3 — Não cabe ao tribunal, para aferir da legitimidade processual, indagar do mérito da questão e verificar se as partes são as efectivos e reais titulares dos direitos ou interesses dirimidos, mas tão-só, perante a relação jurídica apresentada, verificar se as respectivas posições dos intervenientes são legitimadoras das titularidades que, naquela relação, se arrogam.

4 — Tem interesse directo, pessoal e legítimo ao recurso de um acto de entrega de uma área, de terra expropriada, para exploração, o requerente de uma reserva de propriedade sobre a mesma terra.

5 — Toda a entrega de áreas de terra para exploração nos termos da Lei n.º 109/88, de 26 de Setembro ou do Decreto-Lei n.º 63/89, de 24 de Fevereiro, é função do exercício do direito de reserva pelos anteriores proprietários.

6 — Assim, o exercício de tal direito de reserva de propriedade é pressuposto vinculante da atribuição do direito de exploração.

Recurso n.º 29 419, em que são recorrente Maria e Sousa Coutinho Pulido Garcia e recorridos o Secretário de Estado da Agricultura e outro. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Maria de Sousa Coutinho Pulido Garcia, residente na Rua de Rodrigues Sampaio, 158, 1.º, dir., Lisboa, vem interpor recurso contencioso para este STA do despacho do Sr. Secretário de Estado da Agricultura, de 14 de Março de 1990, que atribuiu uma área de exploração de 152,8 ha a Jacinto da Cruz Mestre, despacho esse de que tomou conhecimento em 25 de Fevereiro de 1991.

Na resposta ao recurso, o Sr. Secretário de Estado de Alimentação (e não da Agricultura, como certamente por lapso é referido pela recorrente), levantou a questão prévia da extemporaneidade do recurso, porquanto a recorrente teria tomado conhecimento do despacho recorrido em 17 de Dezembro de 1990 e só interpôs o recurso em 22 de Abril de 1996.

Ouvida sobre tal questão, a recorrente disse improceder tal questão prévia pois, desconhecendo o teor do despacho recorrido, dele pediu certidão, que apenas lhe foi remetido em 22 de Fevereiro de 1991.

O Ministério Público, do mesmo passo, diz que tal questão é improcedente.

O recorrido Jacinto da Cruz Mestre, na contestação, também entendeu que o recurso foi extemporaneamente interposto, nos termos da autoridade recorrida.

Por despacho do relator, de 14 de Janeiro de 1992, foi relegado para final o conhecimento daquela questão prévia.

A recorrente produziu alegações, tendo concluído:

1. Só em 22 de Fevereiro de 1991, teve a recorrente conhecimento do despacho recorrido.

2. O prazo para a interposição de recurso estipulado nos artigos 28.º e 29.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) foi respeitado, improcedendo a excepção invocada.

3. A recorrente exerceu o direito de reserva integralmente na herdade Monte Ruas, em 15 de Março de 1989.

4. Por despacho de 27 de Novembro de 1989, foi consagrado o direito da recorrente de exercer na totalidade o seu direito de reserva na herdade Monte Ruas.

5. O despacho de 14 de Março de 1990, viola expressamente os artigos 28.º e 29.º da Lei n.º 10/80.

6. O regime previsto no artigo 29.º pressupunha a entrega de áreas para exploração por acto administrativo expresso anteriores à entrada em vigor da Lei n.º 109/88.

7. Posteriormente a essa data só poderiam ser entregues áreas para exploração em prédios não sujeitos ao exercício do direito de reserva.

8. A não ser assim, estava-se a coarctar o direito de propriedade da reservatária que a Lei n.º 109/88 visava restabelecer.

9. O despacho recorrido violou assim o disposto nos artigos 13.º, 14.º, 15.º, 28.º, 29.º e 20.º da Lei n.º 109/86.

10. À data da expropriação a propriedade encontrava-se livre e desonerada e sem qualquer arrendamento, devendo ser retirada nas mesmas condições.

11. A recorrente não foi ouvida no processo administrativo que conduziu à prolação do despacho em causa.

12. E como interessada, no exercício dos direitos que lhe cabem por força do n.º 2 do artigo 28.º da Lei n.º 109/88 e artigo 8.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar n.º 44/88, devia tê-lo sido.

13. O despacho recorrido enferma igualmente do vício de forma por violação dos referidos dispositivos legais.

14. Termos em que deverá ser anulado, com todas as legais consequências, como é de justiça.

O recorrido particular também alegou, e concluiu:

a) O recurso interposto pela recorrente é extemporâneo.

b) O despacho recorrido contém fundamentação expressa suficiente para perceber o alcance da decisão, e não sofre dos vícios de falta de fundamentação alegadas pela recorrente.

c) O despacho recorrido não viola os direitos de reserva da recorrente, nomeadamente os referidos nos artigos 13.º, 14.º e 15.º da Lei n.º 109/88.

São as seguintes as conclusões da alegação da entidade recorrida.

1. A recorrente teve conhecimento do acto recorrido em 17 de Dezembro de 1990.

2. A recorrente dispunha de 60 dias a contar dessa data para interpor recurso.

3. O presente recurso só deu entrada no STA em 22 de Abril de 1991, sendo por isso intempestivo.

4. O prédio onde foi demarcada a área atribuída em exploração denominada «Monte Ruas» estava expropriado e só o deixou de ser por força do despacho de 7 de Dezembro de 1990.

5. A recorrente tinha a sua reserva demarcada noutro prédio também expropriado e o facto de pretender a reserva, globalmente, noutro prédio não implicava que a autoridade recorrida atendesse a sua pretensão.

6. Quando foi proferido o despacho recorrido a recorrente não tinha qualquer ligação ao prédio em causa, quer a título de propriedade, quer como possuidora.

7. O despacho recorrido não viola os artigos 13.º, 14.º e 15.º da Lei n.º 109/88, nem está ferido do vício de forma.

O magistrado do Ministério Público (MP) neste Supremo Tribunal emitiu parecer final no sentido de que o recurso não merecia provimento, nos termos que aqui se dão por integralmente reproduzidos. E acrescentou: «Quanto à tempestividade do recurso o que pensamos é que, diferentemente, a recorrente não tinha legitimidade para atacar o despacho de 14 de Março de 1990, ainda que pudesse discutir o direito do arrendatário através de recurso a interpor do despacho de 7 de Dezembro de 1990, este sim directamente lesivo do seu alegado direito de propriedade (reserva)».

Ouvida a recorrente sobre esta nova questão levantada pelo MP esta concluiu pela sua plena legitimidade, uma vez que em 14 de Março de 1990 já tinha exercido o direito de reserva integralmente no prédio Monte Ruas (15 de Março de 1989), e por despacho ministerial de 27 de Novembro de 1989 tinha ficado expressamente estabelecido tal exercício, como pode ainda ver-se do doc. de fl. 20 dos autos.

O processo tem os vistos dos Ex.mos Juízes Adjuntos.

Cumpre decidir.

I) *Matéria de facto.*

a) A herdade Monte Ruas foi expropriada pela Portaria n.º 492/76, de 6 de Agosto (n.º 121).

b) Em requerimento entrado em 28 de Novembro de 1988 no Ministério da Agricultura, a recorrente pediu a reinstrução do seu processo de reserva, ao abrigo da Lei n.º 109/88, de 26 de Setembro.

c) Em requerimento de 15 de Março de 1989, diz a recorrente pretender a reserva a que tenha direito integralmente na herdade Monte Ruas, o que implicaria a sua devolução na totalidade, uma vez que não excede 116 000 pontos.

d) A fl. 260 encontra-se um documento dos serviços do Ministério da Agricultura em que se refere que a produção total daquela herdade é 109 554,750, correspondente a 985,1350 ha.

e) Pela informação n.º 63/GEF, de 15 de Maio de 1989 (fls. 264 e 265), propôs-se a entrega à recorrente de 72 228,745 pontos na herdade de Monte Ruas, atendendo ao excedente que já lhe fora entregue na herdade de Charneca para perfazer o total da lei. Mais se acrescenta que o recorrido particular explora parte da primeira, sem vínculo.

f) Em 26 de Maio de 1981, a recorrente renovou o seu pedido de reserva unicamente na herdade de Monte Ruas, renunciando à reserva na herdade da Charneca.

g) Por portaria publicada no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 181, de 8 de Agosto de 1986, foi derrogada a Portaria n.º 492/76, de 6 de Agosto, que expropriou a herdade da Charneca.

h) Por despacho do Ministro da Agricultura, de 20 de Julho de 1989, concorda-se com a informação referida em *e*).

i) Tal despacho foi executado em 24 de Julho de 1989 (fl. 308).

j) E dele foi interposto recurso contencioso pela Cooperativa Monte Ruas, ocupante de parte da herdade de Monte Ruas.

l) Em 27 de Novembro de 1989 (fl. 323), foi revogado o despacho de 20 de Julho de 1989, ordenando-se, outrossim, a reinstrução do processo, como se dá por reproduzido.

m) Em 30 de Abril de 1990, foi requerido, pela ora recorrente, ao Ministro da Agricultura, a plena eficácia do despacho revogatório de 27 de Novembro de 1989.

n) Entretanto, em 14 de Março de 1990, o Secretário de Estado da Alimentação, concordava, nos termos do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 63/89, de 24 de Fevereiro, fosse entregue ao recorrido particular, para exploração, mediante contrato de arrendamento rural, um bloco de 153,8 ha na herdade Monte Ruas;

o) Em 27 de Julho de 1990, é enviado à recorrente, ao recorrido particular e à Cooperativa Monte Ruas, um ofício, com cópia da informação n.º 18/90, de 15 de Fevereiro de 1990 (fl. 345), para efeitos do artigo 8.º do Decreto Regulamentar n.º 44/88, de 14 de Dezembro, onde se propõe a atribuição, à primeira, de uma reserva englobando a totalidade da herdade Monte Ruas.

p) Reclamou o recorrido particular (e a cooperativa), em 7 de Agosto de 1990, dizendo-se, além do mais, rendeiro de Monte Ruas, reconhecido por despacho ministerial de 14 de Março de 1990.

q) Em 7 de Dezembro de 1990, o Secretário de Estado da Alimentação, despachou na informação n.º 495/90.G.J., concordando com a informação n.º 18/90, conforme com o despacho do Ministro da Agricultura de 27 de Novembro de 1989, «com salvaguarda do direito de arrendamento de Jacinto da Cruz Mestre».

r) Em 17 de Dezembro de 1990, foi executado o despacho de 7 de Dezembro de 1990 «que atribuiu», à recorrente, «uma área de reserva de 243,6067 ha correspondente a 18 149 pontos [. . .]» e a Jacinto da Cruz Mestre uma área de exploração de 152,8000 ha correspondente a 19 177 pontos [. . .]» (fls. 8 e 10 dos autos).

s) Em 17 de Janeiro de 1991, a recorrente requereu certidão do despacho de 7 de Dezembro de 1990 «[. . .] a fim de recurso contenciosamente [. . .]» (fl. 12 dos autos).

t) Foi-lhe remetida ao abrigo do ofício n.º 541,851/062/000, de 22 de Fevereiro de 1991 (fl. 13).

u) O presente recurso deu entrada neste STA em 22 de Abril de 1991.

v) A fl. 363 do processo instrutor (PI) consta uma declaração do Centro Regional da Reforma Agrária de Beja, de 22 de Julho de 1976, onde se declara que o recorrido particular é seareira no Monte Ruas «[. . .] tendo-lhe sido demarcada, definitivamente, uma área de 50 ha».

x) A fl. 364 do PI consta uma declaração da Empresa Pública de Abastecimento de Cereais (EPAC), de 14 de Junho de 1989, onde se diz que o recorrido particular tem manifestado cereal desde o ano de 1965 até àquela data, e que tal cereal foi semeado na herdade de Monte Ruas e Azinhal.

II) *O Direito.*

As questões a resolver, se não ficarem prejudicadas, são, pela ordem do artigo 57.º da LPTA, as seguintes:

1. Se o recurso é tempestivo.

2. Se a recorrente é parte legítima.

3. Se o despacho recorrido sofre dos vícios de violação de lei que lhe são imputados pela recorrente.

4. Se o despacho recorrido violou o n.º 2 do artigo 28.º da Lei n.º 109/88, de 26 de Setembro e o artigo 8.º do Decreto Regulamentar n.º 44/88, de 14 de Dezembro.

1. *Se o recurso é tempestivo.*

Dizem a entidade recorrida e o recorrido particular que a interposição do presente recurso foi extemporânea, porquanto a recorrente tomou conhecimento do despacho recorrido em 17 de Dezembro de 1990, data da execução do despacho do Sr. Secretário de Estado da Alimentação de 7 de Dezembro de 1990, e o recurso só deu entrada neste STA em 22 de Abril de 1991.

Sem razão, porém.

Nos termos do artigo 28.º da LPTA o prazo para o recurso contencioso de actos anuláveis, se o recorrente residir no continente português, como é o caso dos autos, é de dois meses [alínea *a*) do n.º 1].

E, nos termos do artigo seguinte, «o prazo para a interposição de recurso de acto expresso conta-se da respectiva notificação ou publicação, quando esta seja imposta por lei» (n.º 1), sendo que «o disposto no número anterior não prejudica a faculdade de o 'interessado' interpor recurso antes da notificação ou publicação do acto, se tiver sido iniciada a execução deste» (n.º 2).

O presente recurso tem por objecto — e só — o despacho do Sr. Secretário de Estado da Alimentação de 14 de Março de 1990 (fl. 18 dos autos), que, concordando com o proposto na informação n.º S/72/89-DGF, ordenou a entrega «para exploração a Jacinto da Cruz Mestre, mediante contrato de arrendamento rural, um dos blocos com a área de 152,8 ha do prédio Monte Ruas [. . .]» (fl. 15).

Tal despacho só veio a ser executado em 17 de Dezembro de 1990 (fl. 10) em cumprimento do despacho da mesma entidade (e não do Sr. Ministro da Agricultura, como se lê na respectiva acta) de 7 de Dezembro de 1990 (fl. 7), que, concordando com a proposta contida na informação n.º 18/90, atribuiu uma reserva de propriedade à recorrente, incidente no prédio Mestre Ruas, e o mandou executar «com a salvaguarda do direito do arrendamento de Jacinto da Cruz Mestre».

Ora, resulta dos autos e do instrutor, é que o advogado da recorrente esteve presente na herdade do Monte Ruas, em representação daquela, para receber a respectiva reserva, em execução do despacho do Secretário de Estado da Alimentação, de 7 de Dezembro de 1990, no dia 17 de Dezembro de 1990.

Assim, constatou que, por tal despacho, foi atribuído à recorrente uma área de reserva de 243,6067 ha (correpondente a 18 149 pontos) e ao recorrido particular 152,8000 ha (correspondente a 19 177 pontos).

Ora, como a recorrente não tivesse sido notificada do despacho de 7 de Dezembro de 1990, fez dar entrada no Ministério da Agricultura, em 17 de Janeiro de 1991, do requerimento de fl. 12, onde, por desconhecer o respectivo conteúdo «[. . .] e não tendo sido igualmente notificada para se pronunciar no processo de atribuição da área de exploração [. . .]» requereu «a passagem de certidão do referido processo, do despacho em causa e a respectiva fundamentação, a fim de recorrer contenciosamente do despacho e ainda requerer a suspensão da eficácia do despacho do Sr. Ministro».

Em resposta, a Administração enviou-lhe, em 22 de Fevereiro de 1991, o ofício n.º 851/062/000 (fl. 13) com certidão da informação n.º 495/90 G. J., na qual foi executado o despacho de 7 de Dezembro de 1990 (fl. 14), e informação n.º S/72/89 (fl. 15), e a informação n.º S/01/90 onde foi exarado o despacho de 14 de Março de 1990, *aqui contenciosamente impugnado.*

Verifica-se, assim, que só depois do recebimento deste ofício, de 22 de Fevereiro de 1991, é que a recorrente foi efectivamente notificada, quer do despacho aqui recorrido, de 14 de Março de 1990, quer do próprio despacho de 7 de Dezembro de 1990, que lhe reconheceu a ela própria uma reserva de propriedade «com salvaguarda do direito de arrendamento» do recorrido particular conferido pelo primeiro. Isto, mesmo sem fazer apelo ao artigo 31.º da LPTA que, considerando o n.º 2, reforça a tese.

Como o recurso deu entrada neste STA em 22 de Abril de 1997, cumpriu-se o disposto nas normas legais citadas, ou seja, a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 28.º e n.º 1 do artigo 29.º da LPTA, sendo que o disposto no n.º 2 deste último artigo é uma mera faculdade que o recorrente pode, pois, usar, ou não.

Mas, sendo assim, o recurso é perfeitamente tempestivo.

Porém, acrescenta a autoridade recorrida, não é assim, porquanto ao caso dos autos aplicou-se o n.º 3 do artigo 29.º, pois a recorrente não tinha que ser notificada do despacho recorrido de 14 de Março

de 1990 que lhe seria *res literalios,* pois tratava-se de prédio expropriado, sem direitos dela, ao tempo.

Com efeito, o artigo 29.º, n.º 3, da LPTA, dispõe:

«O prazo para a interposição de recurso de acto não sujeito a publicação obrigatória conta-se, para os interessados que não tenham de ser notificados, a partir do conhecimento do início da respectiva execução.»

Não sendo um caso de publicação obrigatória do acto, vejamos se a recorrente não tinha de ser notificada dela porque era alheia ao processo de reserva de exploração do recorrido particular, como pretende a entidade recorrida. É a seguinte a tese desta:

«No caso em apreço, uma vez que, à data do proferimento do acto recorrido, não tinha a recorrente que ser notificada do mesmo, mas apenas a Cooperativa de Produção Agro-Pecuária (CPAP) Monte Ruas, que detinha a posse da área a entregar, área essa que se encontrava expropriada e não estava incluída em qualquer reserva a atribuir, o prazo de interposição do recurso conta-se a partir da data da sua execução, 17 de Dezembro de 1990, facto que determina que, tendo o presente recurso sido interposto apenas em 22 de Abril de 1991, se encontra há muito precludido o prazo estabelecido na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 28.º da LPTA.»

Para responder à arguição da autoridade recorrida, há que averiguar se a recorrente era *interessada* no processo gracioso da reserva do recorrido particular.

Com efeito, nos termos do n.º 3 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), «os actos administrativos estão sujeitos a notificação aos interessados, na forma prevista na lei e carecem de fundamentação expressa quando afectem direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos».

Na verdade, não se vislumbra razão para chamar a um processo administrativo quem lhe seja absolutamente alheio e, ao contrário, só se justifica dar conhecimento do seu desenvolvimento e decisão final a quem nele tenha interesse, não necessariamente directo, ou nele tenha que intervir acidentalmente por força da lei ou vontade das partes.

Ora, o interesse no processo pode definir-se, seja pelo lado activo, seja pelo correspectivo lado passivo de quam suporta o ónus ou os efeitos da titularidade do primeiro.

Desde logo os titulares dos direitos subjectivos, mas também e de todo e qualquer interesse desde que juridicamente relevante porque protegido pela lei, e, consequentemente, os que, respectivamente, sofrerão os correspondentes encargos.

Por outras palavras: devem ser notificadas num processo gracioso todo e qualquer titular cuja esfera jurídica seja ou possa ser alterada, positiva ou negativamente, com a decisão final da Administração.

Sendo o acto administrativo a actividade da Administração produtora de efeitos jurídicos um caso concreto, todo aquele sobre que recaiam tais efeitos deve ter conhecimento do correspectivo procedimento.

É, aliás, neste sentido o artigo 53.º do Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, que, embora ainda não aplicável de caso em apreço, traz ínsita, todavia, a doutrina coforme.

«Tem legitimidade para iniciar o procedimento administrativo e para intervir nele os titulares de direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos, no âmbito das decisões que nele podem ou possam ser tomadas, bem como as associações sem carácter político ou sindical que tenham por fim a defesa desses interesses.»

Depois os n.os 2 e 3 definem ainda outras classes de pessoas jurídicas com legitimidade de intervir no procedimento administrativo.

Ora, as notificações devem fazer-se a tais interessados assim definidos [artigos 66.º e 253.º do Código de Processo Civil (CPC)].

A questão agora é a de saber se a recorrente tinha que ser ratificada do despacho recorrido, de 14 de Março de 1990, que conferiu ao recorrido particular uma reserva de rendeiro no prédio Monte Ruas, de que ela fora anterior titular, antes da sua expropriação pela Portaria n.º 492/76, de 6 de Agosto. Era ela interessada em tal acto administrativo? Obviamente que o será se, por qualquer modo, ela for lesada, por afectação de direitos ou interesses legalmente protegidos, com a atribuição daquela reserva ao recorrido particular.

À primeira vista, parecerá que a resposta é negativa.

Em primeiro lugar porque tratando-se a herdade de Monte Ruas de uma herdade que, ao tempo, estava ainda expropriada e, portanto, no domínio privado do Estado, nos termos do artigo 24.º da Lei n.º 109/88, era este o seu legal e único titular, razão por que os direitos que ele próprio conferia ao recorrido particular só a ambos, e a mais ninguém, diziam respeito.

Depois, o próprio artigo 12.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 83/89, de 24 de Fevereiro, ao referir quem deve ser ouvido nos processos de entrega para exploração de prédios expropriados, apenas se refere aos trabalhadores efectivos e permanentes em serviço no prédio respectivo e às associações de classe ligadas à agricultura da respectiva zona. Estas são, pois, do ponto de vista do legislador, os interessados em tal procedimento gracioso e nenhuns mais, nomeadamente os anteriores proprietários da terra.

Dispositivo legal que se compreende na situação jurídica em que está enquadrado, ou seja, tanto quanto apenas dispõe, só e únicamente, para o caso típico do regime de entrega para exploração de prédios expropriados ou nacionalizados no âmbito da reforma agrária (artigo 1.º), isto é, sem quaisquer ónus de terceiros, senão os que refere.

Porém, não é o caso dos autos tal caso puro.

É que, como vimos da matéria de facto, já em 28 de Novembro de 1988 a recorrente pedira a reinstrução do seu processo de reserva ao abrigo da Lei n.º 109/87, de 26 de Setembro, e, mais tarde, em 15 de Março de 1989, requereu que tal reserva incidisse integralmente na herdade de Monte Rosa, requerimento que renovou em 26 de Maio de 1989, renunciado à reserva que detinha noutra herdade (da Charneca), tendo-lhe inclusivamente sido atribuída uma reserva de 72 228,745 pontos naquele primeiro prédio, por despacho ministerial de 20 de Julho de 1989, executado em 24 de Julho de 1989, embora revogado posteriormente por despacho de 27 de Abril de 1989 porquanto «[. . .] *é apenas em relação ao prédio expropriado Monte Ruas por ter que ser equacionado o direito de reserva da requerente*», *ora recorrente* (fl. 322) e, ainda mais tarde, em 27 de Julho de 1990, isto é, já depois do despacho recorrido, ainda a recorrente, o recorrido particular e a Cooperativa Monte Ruas, foram notificados, nos termos do artigo 8.º do Decreto Regulamentar n.º 44/88, de 14 de Dezembro, para se pronunciarem sobre a atribuição à primeira de uma reserva englobando toda a herdade Monte Ruas.

Quer isto significar que o despacho aqui contenciosamente recorrido foi produzido um processo gracioso que respeitava à atribuição de reserva, não de exploração ao recorrido particular, autonomamente, mas à reserva de propriedade da ora recorrente.

Mas, sendo assim, como é efectivamente, então a recorrente era manifestamente interessada nesse procedimento, tanto quanto ele se dirigia à satisfação de um direito que lhe era conferido pelo artigo 13.º da Lei n.º 109/88 e, consequentemente, devia ser notificada para os termos dele e, bem assim, e excepcionalmente, da respectiva decisão final, ora em recurso.

Não tanto por imperativo das leis citadas,recurso — Lei n.º 109/88 e Decreto-Lei n.º 63/89 —, mas por força do próprio n.º 3 do artigo 268.º da CRP, ou n.º 2 do artigo 228.º do CPC; isto porque, requerendo uma reserva que a Lei n.º 109/88 lhe conferia, na herdade Monte Ruas e abrangendo a sua totalidade, e acrescendo que a primeira, no artigo 16.º, lhe conferia também uma fundada e legítima expectativa de que tal reserva fosse demarcada naquele prédio, tinha a recorrente todo o interesse em contestar ou impugnar quaisquer outros direitos ou ónus que, de qualquer maneira, viessem a afastar os seus.

Por tal razão, o despacho recorrido havia de ser-lhe notificado. Assim, não é de aplicar o n.º 3 do artigo 29.º da LPTA, e o recurso está, como se disse, em tempo.

Improcede pois esta questão levantada pela entidade recorrida e pelo recorrido particular.

2. *Se a recorrente é parte legítima no presente recurso.*

A resposta a esta excepção, arguida pelo MP, de ilegitimidade activa da recorrente para impugnar o despacho de 14 de Março de 1990 que confere ao recorrido particular uma reserva de rendeiro, está já, em grande parte, contida no que se disse quanto à excepção anterior, tanto quanto, para se tratar da tempestividade do recurso, houve que apurar do *interesse* da recorrente na formação e prolacção de tal acto administrativo.

Assim, dependendo a legitimidade activa, agora em recurso contencioso, do interesse (directo, pessoal e legítimo) na anulação do acto administrativo susceptível de recurso (artigo 46.º do Regulamento deste STA), dá-se, desde já, por reproduzido tudo aquilo que atrás se disse quanto ao interesse da recorrente no processo de reserva de exploração que culminou no acto impugnado nestes autos.

Ora, a legitimidade contenciosa afere-se pela posição das partes no litígio que é submetido ao tribunal, tal como elas o apresentam. Isto é, não cabe ao tribunal, para a aferir, indagar do mérito ou fundo da questão e verificar se as partes são os efectivos e reais titulares dos direitos ou interesses dirimidos, mas tão-só, uma *sumario cognitio,* perante a relação jurídico-processual apresentada, verificar se as respectivas posições dos intervenientes são legitimadoras das titularidades que, naquela relação, se arrogam.

Vejamos então.

A este respeito, diz o MP: «[. . .] a recorrente não tinha legitimidade para atacar o despacho de 14 de Março de 1990, ainda que pudesse discutir o direito de arrendatário através de recurso a interpor do

despacho de 7 de Dezembro de 1990, este sim directamente lesivo do seu alegado direito de propriedade (reserva)».

E, ouvida, respondeu a recorrente:

«[. . .] Mas dizer-se que a recorrente só devia atacar o despacho de 7 de Dezembro de 1990 e não o de 14 de Março de 1990, é iludir a questão.

Os dois despachos são lesivos dos direitos da recorrente e, à cautela, a recorrente atacou os dois, pelas razões que expôs, como parte interessada e com plena legitimidade para o fazer.

Com efeito, a recorrente tem interesse directo, pessoal e legítimo na pretensão que formula, sendo que o despacho de 14 de Março de 1990 provoca prejuízos irreparáveis na sua esfera jurídica, ao afectar de forma intolerável e sem direito de propriedade o exercício do seu direito de reserva.

Temos em que se conclui pela plena legitimidade da recorrente, como se sustentou nas alegações de recurso.»

Segundo M. Caetano, *Manual de Direito Administrativo,* 10.ª ed., vol. II, p. 1356, «O recorrente [. . .] há-de ter interesse na anulação ou declaração de nulidade do acto, isto é, tem de mostrar que da procedência do seu pedido resulta para ele uma utilidade ou vantagem. Essa vantagem tanto pode ser material, como meramente moral».

E mais adiante: «[. . .] dado o carácter do recurso contencioso, que apenas visa a declaração da invalidade de um acto jurídico mas sem daí tirar as consequências que dêem efectiva satisfação ao interesse cuja reparação ou reposição o recorrente visa, esse interesse tem de ser considerado directo quando o provimento de recurso implique a anulação ou a declaração de nulidade do acto jurídico que constitua obstáculo à satisfação de pretensão anteriormente formulada pelo recorrente (quer essa pretensão seja positiva, quer negativa) ou seja causa imediata de prejuízos infligidos pela Administração.

O interesse será pessoal quando o recorrente alegue esperar uma utilidade concreta para si próprio ou para a sua função, do provimento do recurso, isto é, seja a pessoa em cuja carreira, em cuja esfera jurídica ou actividade se vá produzir o efeito de declaração pretendida.

Finalmente, o interesse é legítimo se a utilidade proveniente do provimento do recurso não for reparada pela ordem jurídica — como seria o caso do recurso do acto de encerramento de uma tavolagem ilícita ou de uma casa de prostituição, interposto pelo prejudicado sem negar o carácter de casa encerrada.»

E acrescenta: «[. . .] para o particular se ver privado de uma utilidade é preciso que tenha pretendido acrescentá-la à esfera dos seus interesses, requerendo-a à entidade competente.

Só a negação da utilidade pressupõe uma pretensão antes formulada, isto é, a existência de um processo gracioso de interesse particular, ou misto, ainda que rudimentar.

Por conseguinte, podemos assentar em que nem sempre o titular do interesse directo, pessoal e legítimo no provimento do recurso interveio activamente na fase graciosa do processo, podendo ter apenas sido prejudicado pelo acto definitivo e executório que o culminou (isto porque 'é sempre o acto definitivo e executório, culminante do processo gracioso, que pode desfavorecer alguém, causando-lhe um prejuízo ou negando-lhe uma utilidade').

Há casos em que a lei admite que um processo gracioso originado pelo requerimento de um interessado intervenham como habilitantes,

oponentes ou reclamantes pessoas que estejam nas condições por ela previstas.

Tais interessados, desde que mostrem possuir os requisitos legalmente exigidos para a intervenção no processo gracioso, devem considerar-se interessado no recurso contencioso sempre que a decisão daquele processo haja desatendida a pretensão formulada na sua intervenção [. . .] Mas se a lei não regula o processo gracioso ou não prevê o direito de intervenção nele de eventuais interessados, ficarão estes privados do direito de recorrer contenciosamente?

Entendemos que não. Há que aplicar aqui, como direito subsidiário, o artigo 680.º do CPC que, depois de definir a regra de legitimidade para recorrer de quem sendo parte principal na causa, tenha ficado vencido, acrescenta no seu n.º 2: 'Mas as pessoas directa e efectivamente prejudicadas pela decisão podem recorrer dela, ainda que não sejam partes na causa ou sejam apenas partes acessórias'.

Quer dizer: se a lei reconhece a alguém o direito de intervir no processo gracioso e ele usou do direito de intervenção, presume-se que a decisão em contrário da pretensão formulada causou ao interveniente prejuízo directo e efectivo, ao passo que, não estando consagrado tal direito, a pessoa que não interveio no processo gracioso terá que demonstrar, para recorrer, a existência desse prejuízo.

A apreciação do interesse deve ser feita em relação ao momento de interposição do recurso [. . .]»

A citação de M. Caetano foi longa, mas tornou-se necessária para a resolução da questão em apreço por qualquer dos seus possíveis ângulos.

Já vimos, quando tratamos da questão da tempestividade, do interesse da recorrente, que justificava a sua notificação do despacho impugnado neste STA.

Acrescenta-se agora que tal interesse é efectivamente *directo,* tanto quanto o provimento do presente recurso implicará a remoção do despacho de 14 de Março de 1990 que, concedendo ao recorrido particular uma reserva de rendeiro, na mesma herdade que ela, tendo sido sua anterior proprietária plena, pretende reservar, na totalidade, para si e cuja pretensão requereu, em tempo, à Administração e muito antes do acto recorrido, é um efectivo obstáculo à satisfação de tal pretensão. Também é um interesse *pessoal* na medida em que os efeitos de tal remoção se repercutirão na sua própria esfera jurídica, *e legítimo,* pois não é reprovado pela ordem jurídica.

Por outro lado, desde 15 de Março de 1983 que a ora recorrente manifestou à Administração o seu interesse em ver demarcada a reserva que tivesse direito; face à Lei n.º 109/88, na herdade Monte Ruas, tendo-se organizado processo gracioso para tal desiderato, sendo que o despacho recorrido, de 14 de Março de 1990, aliás, inserto nesse mesmo procedimento administrativo, a privou de tal interesse.

Assim, quer se entenda que a recorrente devia intervir no desenvolvimento processual gracioso que desembocou no acto recorrido, tanto quanto foi proferido dentro do procedimento que ela própria despoletou para a sua reserva de propriedade, e, portanto, nele era, ela própria, interessada, quer se autonomize todo o procedimento que levou ao acto recorrido, como se reportando unicamente ao recorrido particular, sem intervenção da ora recorrente, nem num, nem no outro caso, esta pode ser privada de intervir neste recurso contencioso. No primeiro, porque intervindo no processo gracioso e nele sendo interessada, o acto impugnado desatendeu a pretensão que

requereu à Administração; no segundo, porque a recorrente, não obstante, foi directa e efectivamente lesada pelo acto recorrido, nos termos do n.º 2 do artigo 680.º do CPC, tanto quanto lhe negou a pretensão de ver a sua própria reserva demarcada na totalidade da herdade Monte Ruas, lesão essa que sempre lhe garantiria o direito ao presente recurso contencioso, por força do n.º 4 do artigo 268.º da CRP.

E tudo isto, frize-se para terminar, juntamente no momento da interposição de tal recurso, época relevante para a apreciação da legitimidade activa para ele, como vimos.

É que, mesmo que se defendesse que ao tempo da prolação do acto recorrido — 14 de Março de 1990 — a recorrente era alheia e desinteressada nele, deixa claramente de o ser quando, confrontada agora com a concorrência que a sua reserva sofre com a do recorrido particular, ela verifica afinal a denegação da sua pretensão, tal como a formulou à Administração, nada impedindo que recorra a juízo jurisdicional para dirimir o litígio que, assim, a opõe àquele, antes, pelo contrário, tendo um direito a fazê-lo, tutelado até constitucionalmente.

Nestes termos, tem a recorrente legitimidade activa para o presente recurso, pelo que improcede a questão levantada pelo MP.

3. *Se o despacho recorrido sofre dos vícios de violação dos artigos 13.º, 14.º e 15.º da Lei n.º 109/88, de 26 de Setembro.*

Desde já se antecipa que apenas se vai conhecer da eventual violação dos articulados legais acima referidos, e não da pretensa violação dos artigos 20.º, 28.º e 29.º da mesma lei, porquanto esta última só foi alegada a final, sem que se demonstre a razão por que o não pode ser logo aquando da interposição do recurso, na respectiva petição. Ora, é jurisprudência pacífica deste STA que apenas é possível o conhecimento de vícios alegados fora daquela peça inicial quando o conhecimento deles só foi possível igualmente posteriormente, nomeadamente por acesso a elementos do processo gracioso que o recorrente, justificadamente, desconhecia, sem culpa.

Vejamos então.

Dispunham os articulados legais, ditos violados pela recorrente, ao tempo do despacho recorrido.

«Art. 13.º Aos proprietários dos prédios expropriados é atribuído o direito de reserva de propriedade de uma área determinada nos termos desta lei.

Art. 14.º — 1. A concessão do direito de reserva determina o restabelecimento do respectivo direito de propriedade, tal como existia à data da expropriação ou da ocupação, quando esta tenha ocorrido em primeiro lugar.

2. A execução da decisão final proferida nos processos de reserva regulados pela presente lei é considerada prioritária e de grave urgência para a realização do interesse público.

3. O despacho de atribuição do direito de reserva tem força probatória plena, nomeadamente para efeitos de inscrição no registo predial.

Art. 15.º — 1. O direito de reserva é equivalente a 91,000 pontos, sem prejuízo do disposto no artigo 17.º

2. A pontuação é fixada tendo em conta o rendimento fundiário, com base no cadastro oficialmente em vigor em 19 de Setembro de

1977 e de acordo com as tabelas anexas no Decreto-Lei n.º 406-A/75, com a excepção prevista no n.º 5 deste artigo.

3. [. . .]

4. [. . .]

5. A pontuação de áreas de reserva, desde que calculadas em conformidade com este artigo, não será alterada depois da sua demarcação.»

A tese da recorrente assenta fundamentalmente, neste campo, no erro no pressuposto contido na informação n.º S/1/90, que sustentou o despacho recorrido, consistente em que a área de reserva de exploração atribuída ao recorrido particular constitui área excedente à área de reserva de que ele seria titular, antes se inserindo em área explorada pela CPAP Monte Ruas, o que não seria exacto, tanto quanto a informação n.º 18/90, que, por seu lado, sustentou o despacho que atribuiu uma reserva de propriedade a ela própria, consagrar a atribuição da totalidade da área de reserva à recorrente naquela herdade.

Vejamos:

O despacho recorrido, de 14 de Março de 1990, foi aposto, como se relatou na matéria de facto, sobre a informação n.º S/1/90.DGF, e é do seguinte teor, na parte que interessa:

«1. Atenta a presente informação concordo com o proposto na informação n.º S/72/89 — DGF.

2. [. . .]

3. [. . .]

4. [. . .]»

Temos assim que remontar à informação n.º S/72/89 para conhecer o objecto da concordância e à própria informação n.º S/1/90-DGF, sobre que foi proferido o despacho impugnado, para conhecer as razões de tal concordância.

A proposta final da primeira foi que, «nos termos do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 63/89, de 24 de Fevereiro, seja entregue para exploração a Jacinto da Cruz Mestre, mediante contrato de arrendamento rural, um dos blocos com a área de 152,8 ha do prédio Monte Ruas a demarcar conforme carta em anexo».

As razões por que se concordou com esta proposta são, resumidamente, as explicações dadas por imperativo do despacho do Ministro da Agricultura de 20 de Dezembro de 1989, para justificar uma proposta de 152,8 ha quando a área detida pelo recorrido particular Jacinto era somente de 47,8750 ha e tinha-se destinado a proposta de atribuição de uma área semelhante à última, a saber:

Que se considerou ser possível propor a atribuição da área excedente à área de reserva entregue à recorrente no prédio Monte Ruas;

Área essa, com 396,4 ha, constituída por dois blocos distintos, separados, entre si, pela área de reserva da recorrente e explorada pela CPAP Monte Ruas «que não pode, de forma alguma, fazer exploração técnica e económica equilibrada».

Razão porque se propôs a atribuição de um dos blocos, com a área de 152,8 ha, ao recorrido particular.

Ora, a informação n.º S/72/89 — DGF, que contém a proposta de atribuição dos 152,8 ha ao recorrido particular, data de 30 de Outubro de 1989, e a informação n.º S/1/90.DGF, sobre que foi aposto o despacho recorrido, data de 5 de Janeiro de 1990.

Isto é: em 30 de Outubro de 1989 a situação descrita era efectivamente a real, ou seja, havia no prédio Monte Ruas uma reserva de propriedade da recorrente, justamente a conferida pelo despacho ministerial de 20 de Julho de 1989, consoante se viu da matéria de facto, restando excedentária no prédio, em dois blocos distintos e separados entre si por aquela reserva, 396,4 ha de terra. TAl reserva equivalia a 72 228,7750 pontos, ou seja, a diferença, para os 91 000 da reserva, reportada aos 18 771,2250 pontos já demarcados na herdade da Charneca na vigência da Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro. Por isso se propôs a atribuição ao recorrido particular de uma reserva de exploração na área excedente.

Porém, em 5 de Janeiro de 1990, data da informação n.º S/1/90, sobre que foi proferido o despacho recorrido, tal situação de facto, que ainda é descrita nos mesmos termos que na informação anterior, já não corresponde à realidade. É que, como vimos da matéria provada, em 27 de Novembro de 1989, ou seja, em data situada entre a primeira e segunda informação referidas, o Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação revogou o seu despacho de 20 de Julho de 1989 referido, que havia concedido tal reserva à recorrente, com o encargo da Direcção Regional de Agricultura do Alentejo proceder «à pronta reinstrução do processo de acordo com os pressupostos aqui enunciados». Entre tais pressupostos avultava, efectivamente, o de que apenas em relação à herdade Monte Ruas havia que equacionar o direito de reserva da recorrente, pois só ela se encontrava, à data, expropriada.

Isto é: o despacho recorrido, baseando-se em que a reserva atribuída ao recorrido particular o seria em terra *excedente* à área de reserva entregue à recorrente, está viciado por erro neste pressuposto.

Mas será relevante tal erro, tanto quanto, tendo sido revogado o despacho de 20 de Julho de 1989 pelo despacho de 27 de Novembro de 1989, a recorrente, ao tempo do despacho recorrido aqui, não detinha efectivamente qualquer área de reserva demarcada na herdade Monte Ruas?

A resposta é necessariamente afirmativa.

Efectivamente, se é verdade que a lei permite a entrega para exploração de prédios expropriados (ou nacionalizados) a beneficiários constitucionalmente susceptíveis de recebê-los e aptos a contribuírem para os objectivos da política agrícola (artigo 37.º, n.º 1, da Lei n.º 109/88 e Decreto-Lei n.º 63/89, de 24 de Fevereiro, e não apenas — como parece pretender a recorrente — aos beneficiários de áreas de prédios rústicos entregues ao abrigo do Decreto-Lei n.º 111/78 e legislação complementar, também o é que tal destinação só opera na parte excedente à pontuação reservada, nos termos dos artigos 13.º, 14.º e 15.º da Lei n.º 109/88, para os antigos proprietários da terra, salvo os casos previstos nos n.º 1 e 2 do artigo 20.º, ou seja, sem prejuízo de posição jurídica dos titulares de outros direitos reais ou dos arrendatários à data da expropriação ou da ocupação, quando esta tenha ocorrido em primeiro lugar, ou dos direitos dos que, em tais datas, exploravam uma área dos prédios expropriados, sem prejuízo do estabelecido no artigo 22.º É o que decorre dos artigos 11.º, 13.º, 14.º, 15.º, 16.º, 20.º, 22.º, 24.º e 37.º da mesma Lei n.º 109/88.

Significa isto que toda a entrega para exploração é função do exercício do direito de reserva pelos anteriores proprietários, nos termos do artigo 13.º

Mas significa, então, também, que o exercício efectivo do direito de reserva do proprietário é pressuposto vinculante da atribuição do direito de exploração, logo essencial para a respectiva determinação.

Assim, essencial há-de ser o erro que porventura o inquine, como é o caso dos autos, como se disse.

Nestes termos, se decide conceder provimento ao recurso e, consequentemente, anular o despacho recorrido, de 14 de Março de 1990, por vício de violação de lei, considerando-se, outrossim, prejudicado o conhecimento dos demais vícios invocados.

Com custas, pelo recorrido particular, de 25 000$ e 15 000$, respectivamente, de taxa de justiça e de procuradoria.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1993. — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *Artur Joaquim de Faria Maurício.* — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 25 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Pedido de conservação e de concessão da nacionalidade portuguesa. Acto discricionário. Constitucionalidade do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 308-A/75 e da Resolução n.º 52/85 do Conselho de Ministros.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho, confere à Administração o poder discricionário de conservar ou conceder a nacionalidade portuguesa a antigos cidadãos portugueses das ex-colónias portuguesas e respectivos familiares.
2 — A Resolução n.º 52/85 do Conselho de Ministros, de 14 de Novembro, limita-se a estabelecer critérios de orientação no exercício desse poder, pois não poderia transformá-lo em vinculado.
3 — A discricionariedade existe no momento em que a Administração decide deferir ou indeferir, quer o pedido de manutenção, quer o pedido de concessão da nacionalidade.
4 — Não deve ser concedida a nacionalidade a quem pediu a sua manutenção, a não ser que o requerente dê a ideia de que, pedindo o mais, se contentará em última instância com o menos (o que, aliás, será o normal).
5 — Os referidos artigo 5.º e Resolução n.º 52/85 não atentam contra os artigos 4.º e 13.º, n.º 2, da Constituição da República.

Recurso n.º 30 132, em que são recorrentes Fernando Lopes Leal e Vitória Semedo e recorridos o Secretário de Estado Adjunto

do Ministro da Justiça e outro. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Nascimento Costa.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — Fernando Lopes Leal, ex-guarda da Polícia de Segurança Pública (PSP) de Angola, e mulher, Vitória Monteiro Semedo, interpuseram recurso contencioso directo do despacho de 26 de Julho de 1991, do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça e do Secretário de Estado da Administração Interna, que indeferiu o seu pedido de manutenção da nacionalidade portuguesa, imputando-lhe violação do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho, e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/85, de 14 de Novembro [n.º 2.2, alínea *c*)], pelo que deve ser anulado.

A fl. 24 respondeu o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça dever ser negado provimento ao recurso.

Alegações dos recorrentes (fl. 32):

1) No fundamental, sustenta a entidade recorrida que o Decreto-Lei n.º 308-A/75 e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/85 lhe concederam poderes discricionários para decidir os pedidos de manutenção e de concessão de nacionalidade portuguesa, nos casos integrados no processo descolonização.

2) Poderes tão amplos, como na hipótese vertente, que lhe permitiriam *conceder* a nacionalidade portuguesa a quem tenha pedido a sua *manutenção.*

3) Ora, não pode ser.

4) A manutenção da nacionalidade parte de uma realidade indiscutível: quem pede tal decisão é já cidadão português de origem, e os diplomas em causa dão à Administração o poder de apurar se, em consequência do aludido processo de descolonização, os particulares impetrantes haviam ou não perdido a sua ligação efectiva (e não só) ao Estado Português.

5) Por outras palavras, nos processos de manutenção a entidade administrativa nada concedia — limitava-se a verificar que as suas situações iniciais (de cidadãos portugueses de origem) não haviam sido destruídas.

6) Casos totalmente diversos são os dos pedidos de concessão da nacionalidade: aí, a entidade administrativa, verificando que um não cidadão português originário merecia adquirir para o futuro essa vinculação jurídica, concedia-lhe a nacionalidade.

7) Tratando-se assim de situações jurídicas diversas, o Conselho de Ministros não quis misturá-las, dando à entidade recorrida o poder (que já não seria discricionário, mas arbitrário) de tomar uma ou outra das soluções.

8) O despacho recorrido, decidindo arbitrariamente *conceder* a nacionalidade portuguesa a quem solicitara a sua *manutenção,* violou o disposto no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho e o n.º 2.2, alínea *c*), da Resolução n.º 52/85.

9) Não se diga que o Decreto-Lei n.º 308-A/75 e a dita resolução criaram um dispositivo derrogador para os indivíduos naturais das ex-colónias das regras sobre a nacionalidade.

10) Se tal foi o intendo do legislador, essas normas violam os artigos 4.º e 13.º, n.º 2, da Constituição da República (CRP).

Alegações do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça (fl. 36):

1) Os dispositivos legais invocados pelos recorrentes consagram um verdadeiro poder discricionário, ainda que no seu uso delimitado por determinados critérios que condicionam a sua aplicação, entendimento uniforme no STA.

2) Sendo esse poder discricionário, o órgão titular desse poder não pode vincular-se genericamente a exercê-lo de futuro sempre em determinado sentido, pois isso implicaria renuncia inadmissível a tal poder.

3) Entende-se por isso que a referida resolução apenas contém meros critérios orientadores do uso desse poder, reservando-se a Administração o direito de decidir caso a caso.

4) Assim, o despacho recorrido só podia ser atacado ou por desvio de poder, que não foi alegado, ou por erro nos pressupostos, que não se verificou, pelo que deve negar-se provimento ao recurso.

A fl. 40 deu o digno magistrado do Ministério Público parecer no sentido da improcedência do recurso contencioso, citando jurisprudência deste Tribunal em abono de tal posição.

II — Fixa-se a seguinte matéria de facto:

A) Em 12 de Junho de 1987 [fl. 59 do processo instrutor (PI), I], o recorrente pediu lhe fosse conservada a nacionalidade portuguesa, ao abrigo do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 308-A/75, alegando:

Ter nascido em Cabo Verde em 1934 sob a bandeira portuguesa;

Ter vivido toda a sua vida dentro da comunidade portuguesa;

Ter sido militar do exército português;

Ter sido guarda da PSP durante 10 anos;

Ter escolhido Portugal para viver após o regresso de Angola em 1984.

A recorrente fez idêntico requerimento em 12 de Junho de 1987 (também é natural de Cabo Verde), tendo vindo de Angola com o marido em 1984 (fl. 61 do PI, I).

B) Por despacho de 29 de Junho de 1988 das entidades ora recorridas foi concedida aos recorrentes a nacionalidade portuguesa (fl. 75 do PI, I).

C) Por falta de fundamentação, o despacho referido em *B*) foi anulado por este Tribunal (acórdão de fl. 35 do PI, I].

D) Em 19 de Abril de 1991, insistiu o recorrente pedindo lhe fosse conservada a nacionalidade de origem, a portuguesa, referindo que essa era a condição imposta pela Caixa Geral de Aposentações (CGA) para lhe pagar a pensão de aposentação a partir da data por ele pretendida (fl. 44 do PI, I).

E) Transcreve-se da informação n.º 349/91, de 21 de Junho de 1991, da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (MAI) (fl. 7 deste processo), sobre a qual se baseou o acto recorrido:

«O artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho, confere nesta matéria um poder discricionário a Administração, simplesmente, face à existência de duas figuras jurídicas distintas: concessão/conservação — os efeitos daí decorrentes, face à atribuição de uma ou outra, são substancialmente diferentes.

Daí que o Governo, através do Conselho de Ministros, entendeu fixar determinadas orientações internas para os serviços a fim de que estes na apreciação dos processos salvaguardassem os princípios constitucionais da justiça e da igualdade.

Essas orientações encontram-se traduzidas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/85, as quais não são nem podiam ter um carácter normativo e autovinculativo, porque tal constituiria uma ilegalidade, dado estarmos em sede do exercício de um poder discricionário.

No caso presente, para que ao interessado fosse conservada a nacionalidade portuguesa, como funcionário da administração pública que foi, teria que se enquadrar nas situações previstas nas alíneas *b*) e *c*) do n.º 2.2 da já referida resolução e que a seguir se transcrevem:

«[. . .]

Da análise do processo verifica-se o seguinte:

1) O requerente chegou a Portugal em 25 de Abril de 1984, acompanhado da mulher e do filho, Vítor Manuel, nascido em Angola a 14 de Setembro de 1978;

2) Possui autorização de residência neste país desde 29 de Outubro de 1985;

3) Apresenta documento comprovativo dos meios de subsistência de que dispõe;

4) Prestou serviço ao Estado Português como guarda da PSP de Angola de 26 de Julho de 1969 a 10 de Novembro de 1975.

Ora, não se enquadrando a situação do impetrante em nenhuma das alíneas da já citada resolução e mesmo considerando outros factores que pudessem ser julgados relevantes para o processo, nomeadamente o facto de ter sido guarda da PSP de Angola, não pode a Administração, atentos aos já referidos princípios constitucionais da justiça e da igualdade no tratamento das situações, considerar positivamente o ora requerido pelo Fernando Lopes Leal, no sentido de lhe ser conservada a nacionalidade portuguesa.

Nestes termos e porque do teor do Acórdão do STA de 5 de Julho de 1990 se infere que à Administração não cabe conceder aos administrados, por seu arbítrio, situação jurídica diversa da solicitada, propõe-se o indeferimento do citado pedido de conservação da nacionalidade portuguesa do impetrante.

[. . .]»

F) Despacho de 26 de Julho de 1991 das entidades recorridas (acto recorrido — fl. 11):

«Nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho, [. . .] é indeferido o pedido de conservação da nacionalidade portuguesa de Fernando Lopes Leal, nos termos propostos na informação anexa. [. . .]»

Este despacho foi publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 21 de Agosto de 1991 (fl. 12).

III — Cumpre decidir.

Com o acesso à independência dos respectivos territórios perderam a nacionalidade portuguesa os nascidos em território ultramarino tornado independente [artigo 1.º, n.º 1, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho].

Tal não ocorreria apenas se estivessem domiciliados em Portugal continental ou nas ilhas adjacentes há mais de cinco anos em 25 de Abril de 1974 [artigo 2.º, n.º 1, alínea *a*)].

Os recorrentes perderam assim a nacionalidade portuguesa com a independência das antigas «províncias ultramarinas», como eles próprios reconhecem.

É que só vieram para Portugal em 1984 e não alegam cá ter estado antes.

Pretendem, no entanto, que a Administração lhes conserve a nacionalidade portuguesa, não os satisfazendo a mera concessão, pelos efeitos menos favoráveis que comporta, nomeadamente a nível de pensão de aposentação.

Foi essa a pretensão negada pela Administração.

Prescreve o artigo 5.º do referido diploma, ao abrigo do qual se escudam os recorrentes:

«Em casos especiais, devidamente justificados, não abrangidos por este diploma, o Conselho de Ministros, directamente ou por delegação sua, poderá determinar a conservação da nacionalidade portuguesa, ou conceder esta, com dispensa, neste caso, de todos ou alguns dos requisitos exigidos pela base XII da Lei n.º 2098, de 29 de Julho de 1959, a indivíduo ou indivíduos nascidos em território ultramarino que tenha estado sob administração portuguesa e respectivos cônjuges, viúvos ou descendentes.»

A Lei n.º 2098, depois revogada pela Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro, estabelecia as bases para a atribuição e aquisição da nacionalidade portuguesa.

A base XII fixava as condições (cumulativas) mediante as quais o Governo podia conceder a nacionalidade a estrangeiros que residissem havia pelo menos três anos em Portugal [condição da alínea *f*)].

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/85, de 14 de Novembro, veio estabelecer os critérios a que obedeceria no cumprimento do referido artigo 5.º

Transcrevem as normas que ora importam:

«[. . .]

2.1 — Como regra geral, deve atender a economia do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho, particularmente do seu artigo 5.º, considerando o carácter excepcional deste preceito e os problemas de natureza social e económica que um uso imoderado do mesmo acarretaria;

2.2 — Além disso, deve basear-se numa das seguintes situações:

a) Ligação actual efectiva a Portugal, prevalecente sobre a ligação aos territórios de origem, para avaliação do que se ponderara, nomeadamente, os seguintes elementos:

Data da chegada a Portugal, período de tempo de permanência continuada em território português após aquela data, situação económica e profissional, situação familiar e residência do agregado familiar em Portugal.

A ligação a Portugal de indivíduos que exerçam actividade profissional em território estrangeiro, como emigrantes, será aferida tendo em atenção as suas estadas em território português, a residência em Portugal do agregado familiar e a situação económica e habitacional do requerente relativamente ao nosso país e, complementarmente, os especiais laços estabelecidos com a comunidade nacional, através da inscrição nas representações diplomáticas e consulares e da participação em associações lusíadas eventualmente existentes nos países onde se encontram a trabalhar;

b) Ligações ao Estado Português anteriores à aplicação do Decreto-Lei n.º 308-A/75 e mantidas depois dessa data, sem interrupções significativas, ou, tendo cessado, caracterizáveis como susceptíveis de incompatibilizar o requerente com o novo Estado, tais como:

Funcionários da ex-administração ultramarina integrados no antigo quadro geral de adidos e presentemente ao serviço da administração pública portuguesa ou aposentados em Portugal;

Funcionários da ex-administração ultramarina a aguardar aposentação, desde que tenham vindo para Portugal até 31 de Dezembro de 1978;

Militares que pertenceram a tropas de élite ou condecorados ou louvados por acções relevantes em combate;

Deficientes das Forças Armadas com o processo respectivo concluso;

c) Ligações ao Estado Português estabelecidas depois da aplicação do Decreto-Lei n.º 308-A/75 em condições especiais, nomeadamente:

Funcionários admitidos na função pública, em institutos públicos ou em empresas públicas até 31 de Dezembro de 1978;

Militares no activo ou que prestaram serviços nas formas armadas portuguesas depois de terem perdido a nacionalidade portuguesa;

d) Salvaguarda de situações de apatridia involuntária;

e) Salvaguarda da unidade da nacionalidade familiar, considerando como família o agregado familiar em sentido restrito, sem embargo de o princípio poder ser extensivo a outros familiares que vivam em economia comum.

3) Constituem fundamento para a conservação da nacionalidade as situações referidas nas alíneas *b*), *c*), *d*) e *e*) do n.º 2, bem como as referidas na alínea *a*), nos casos em que não se tenha verificado qualquer quebra na ligação efectiva a Portugal aferida com base nos elementos apontados nessa alínea.

4) Constituem fundamento para a concessão da nacionalidade as situações referidas na alínea *a*) do n.º 2 não contempladas no número anterior, quando a ligação efectiva a Portugal se verifique por um período superior a três anos à data da apreciação do pedido, bem como as situações referidas na alínea *e*) quando a nacionalidade portuguesa do membro do agregado familiar que a possua tenha sido concedida ou adquirida após a data da aplicação do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 308-A/75 ou quando o critério se aplicar nos termos da parte final da alínea em causa. [. . .]»

É jurisprudência uniforme deste Tribunal que o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 308-A/75 confere à Administração o poder discricionário de conservar ou conceder a nacionalidade portuguesa.

Mais se tem entendido que a Resolução n.º 52/85 se limita a estabelecer critérios de orientação no exercício desse poder, pois não poderia transformá-lo em vinculado [v., entre os mais recentes, os Acórdãos de 12 de Junho de 1991, recurso n.º 25 128, e de 23 de Janeiro de 1990 (pleno), in apêndice ao *Diário da República,* de 15 de Setembro de 1992, p. 54.

Como se escreveu naquele primeiro acórdão, «é patente que o legislador, aliás por razões bem compreensíveis, se nos lembrarmos das vicissitudes da descolonização, quis deixar aqui à Administração ampla possibilidade de solucionar casos mais prementes dificilmente excogitáveis [. . .] só a discricionariedade permitia a flexibilidade indispensável aos fins em vista».

O acto discricionário só pode ser sindicado ou por desvio do poder ou por erro nos pressupostos, como é também entendimento geral.

Não o atacam por aí os recorrentes.

Optaram por sustentar uma interpretação do artigo 5.º a todos os títulos inaceitável.

Como se viu supra, os recorrente perderam a nacionalidade portuguesa.

Só uma decisão é discricionária (não arbitrária, como dizem) e ponderará os diversos vectores em jogo.

Entre eles, aponta a resolução a necessidade de ter em conta «os problemas de natureza social e económica que um uso imoderado do mesmo acarretaria» (n.º 2.1).

A discricionariedade existe no momento em que a Administração decide deferir ou indeferir quer o pedido de manutenção, quer o pedido de concessão da nacionalidade.

Não se vê fundamento para a distinção estabelecida (no mesmo sentido, os Acórdãos de 24 de Outubro de 1989, recurso n.º 25 090, e de 19 de Março de 1991, recurso n.º 28 487).

Apenas terão razão os recorrentes quando sustentam não dever ser concedida a nacionalidade a quem pediu a sua manutenção.

A não ser que o requerente dê ideia de que, pedindo o mais, se contentará em última instância com o menos (o que, aliás, será o normal).

Segundo a interpretação defendida pelos recorrentes, nunca haveria praticamente lugar à concessão da nacionalidade.

Como se sublinha no acórdão do pleno citado, «anterior nacionalidade portuguesa e a residência em território ultramarino que ascendeu à independência são situações comuns a todo o interessado em readquirir a nacionalidade pelo meio permitido no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 308-A/75».

As alegações dos recorrentes partem de um equívoco que fatalmente levaria sempre à improcedência do recurso.

E que confundiram o acto anulado pelo acórdão de fl. 35 do PI, I, e o acto ora impugnado.

Só naquele a Administração enveredou pela concessão quando se pedia a manutenção.

Desta vez a Administração limitou-se a indeferir a pretensão formulada (v. supra, II).

Não se diga que o artigo 5.º e a referida resolução atentam contra o disposto nos artigos 4.º e 13.º, n.º 2, da CRP.

O primeiro limita-se a prescrever que são cidadãos portugueses todos aqueles como tal considerados pela lei ou por convenção internacional.

Os anotadores Gomes Canotilho e Vital Moreira lembra em nota a esse artigo que as questões de cidadania decorrentes da descolonização foram regularizadas pelo Decreto-Lei n.º 308-A775.

Recorde-se ainda que os naturais desses territórios perderam uma cidadania mas adquiriram outra e que tais consequências foram ponderadas nos acordos estabelecidos entre Portugal e os novos países de expressão oficial portuguesa.

O que afasta também seja chamado à colação o artigo 13.º, n.º 2.

Não podem alegar os recorrentes que estão a ser prejudicados em virtude de terem nascido num dos antigos territórios portugueses.

Não há violação do princípio da igualdade quando são tratadas de forma desigual situações desiguais, que o são pela diversidade das circunstâncias ou pela natureza das coisas.

É evidente que a independência dos antigos territórios tinha de implicar a criação de uma nova cidadania e que não podiam os seus habitantes, só por o serem, manter a nacionalidade portuguesa.

O instrumento jurídico posto em pé pelo decreto-lei em causa e pela Resolução n.º 52/85 não se afigura padecer de «falta de fundamentação material suficiente» (v. Jorge Miranda, in *O Direito,* n.os 106-119, p. 100).

Que não foi violado o artigo 13.º, n.º 2, entendeu-o já este Tribunal no Acórdão de 19 de Março de 1991, acima referido.

Conclui-se pela improcedência do recurso contencioso.

IV — Em face do exposto, acordam os juízes deste Supremo Tribunal em negar provimento ao recurso contencioso.

Custas pelos recorrentes, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 6000$ e 4000$ (cada um).

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — *Alberto Manuel Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa — José Manuel de Moura Pires Machado.* — Fui presente, *Jorge Sousa.*

Acórdão de 25 de Fevereiro de 1993.

Recurso n.º 30 393, em que são recorrente Inácia Filomena Potes Gião Soares e recorrido o Secretário de Estado da Alimentação. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Considerando que a recorrente Inácia Filomena Potes Gião Soares, com os sinais identificadores dos autos, veio interpor no presente processo «recurso contencioso de anulação do despacho do Sr. Secretário de Estado da Alimentação, de 21 de Agosto de 1991», que, concordando com a informação n.º 109/91-G.J., da Direcção Regional de Agricultura do Alentejo, indeferiu «todos os pedidos de reversão» de determinados prédios rústicos expropriados pela Portaria n.º 493/76, de 6 de Agosto;

2 — Considerando que a recorrente também interpôs «recurso contencioso de anulação do despacho do Sr. Secretário de Estado da Alimentação, de 21 de Agosto de 1991, confirmado pelo despacho de 1 de Abril de 1992, do Sr. Ministro da Agricultura», «só então se tornando definitivo e executório», e que deu origem ao recurso n.º 31 037, pendente nesta Secção;

3 — Considerando que é a própria recorrente que «reconhece que o despacho impugnado, à data em que o presente recurso foi interposto, não era definitivo nem executório, pelo que o presente recurso tem necessariamente que ser julgado improcedente por essa razão, o que não impede que o recurso n.º 31 037 possa ser julgado procedente»;

4 — Considerando que o resultado final desse recurso n.º 31 037 poderá influir decisivamente na tramitação destes autos, nomeadamente se for conhecido o mérito da causa e anulado contenciosamente o acto administrativo impugnado,

Acordam em suspender a instância, nos termos do artigo 279.º do Código de Processo Civil, pelo prazo de 90 dias.

Sem custas.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *José Vicente de Oliveira e Castro — Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 25 de Fevereiro de 1993.

Recurso n.º 30 475, em que são recorrente Jocor — Sociedade Empreiteira e Construtora, L.da Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Payan Martins.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Jocor — Sociedade Empreiteira e Construtora, L.da, com sede no Largo das Baterias, 4, Queluz, nos termos do seu requerimento de fls. 33 e 34 dos autos, que se dá por inteiramente reproduzido, veio arguir «nulidade e por tal impetrar rectificação» do acórdão produzido a fls. 24 a 30 dos autos, no que concerne a nele se ter deixado de conhecer de questão de que o tribunal devia conhecer, ou seja, «qual dos Ex.mos Juízes em conflito deve presidir à audiência e julgar a matéria de facto, e, por outro lado, ter-se conhecido da questão de que não podia o tribunal conhecer, por não ter sido submetida à sua decisão, ou seja, qual daqueles juízes devia proferir a sentença final, o que tudo integra a previsão normativa da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil (CPC), aplicável *ex vi* do artigo 1.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

2 — O Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu o douto parecer seguinte:

«Atentas as razões expostas pela requerente, procede, a nosso ver, a nulidade arguida [artigo 668.º, n.º 1, alínea *d*), do CPC, aplicável *ex vi* do artigo 1.º da LPTA].»

3 — Colhidos os vistos dos juízes adjuntos, cumpre conhecer e decidir.

3.1 — Conhecendo.

3.1.1 — É patente a *dupla nulidade* de que, efectivamente, enferma o acórdão proferido nos autos: decidiu-se como se a questão que lhe estava submetido fosse, entre os juízes em conflito, determinar qual o competente para proferir a sentença final, e assim conheceu da questão de que não podia conhecer, dado o disposto no segundo período do n.º 2 do artigo 660.º do CPC, aplicável *ex vi* do artigo 1.º da LPTA, e, simultaneamente, deixou de se pronunciar sobre questão que devia apreciar, ou seja, qual dos juízes em conflito, era o competente para «presidir à audiência e julgar a matéria de facto».

Assim, é irrecusável, concorrer no acórdão em causa e no que respeita à questão da qual o juiz competente para o julgamento (n.º 5.2), a dupla nulidade apontada e prevista na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 668.º do CPC, aplicável nos termos dos artigos 749.º e 716.º, n.º 1, do mesmo Código, *ex vi* do artigo 1.º da LPTA.

É pois nulo, na parte referida, o acórdão proferido nos autos.

3.1.2 — Verificada a nulidade apontada cumpre, agora, supri-la.

O que se faz nos termos que seguem.

Devendo considerar-se revogado pelo n.º 1 do artigo 70.º da LPTA o disposto no artigo 852.º e seus parágrafos do Código Administrativo, consequência é a de as acções de competência dos tribunais administrativos seguirem sempre a forma de processo ordinário.

Na acção a que os autos se reportam, a ré Câmara Municipal de Salvaterra de Magos, não contestou.

Sendo, porém, a ré pessoa colectiva pública de população e território — a câmara municipal é apenas órgão executivo da autarquia município — nos termos da alínea *b*) do artigo 485.º do CPC, a não contestação por parte da ré, não implica arguição dos factos alegados pela autora, como, em princípio, ocorreria todo o disposto no n.º 1 do artigo 484.º daquele Código.

Assim, a discussão e julgamento da causa, quanto a matéria de facto, terá de ser feita com intervenção do tribunal colectivo, como decorre do disposto no n.º 2 do artigo 47.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

3.2 — Decidindo.

Assim:

a) Declaram nulo o acórdão de fls. 24 a 30 dos autos, na parte em apreço (n.º 5.2.2).

b) Suprindo aquela nulidade, dado o disposto no artigo 97.º da LPTA e artigos 121.º e 120.º, n.º 1, ambos do CPC, *ex vi* do artigo 1.º da LPTA, julgam competente para proceder ao julgamento da matéria de facto, o tribunal colectivo competente para o julgamento da acção n.º 226/91, pendente na 2.ª Secção do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, onde é autora Jocor — Sociedade Empreiteira e Construtora, L.da, e ré, a Câmara Municipal de Salvaterra de Magos.

Sem custas.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1993. — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* (relator) — *José Maria Gonçalves Pereira* — *António Simões Redinha.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 25 de Fevereiro de 1993.

Recurso n.º 30 620, em que são recorrente o Município de Palmela e recorrido José Manuel Marques. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Nestes autos de recurso jurisdicional, o recorrido José Manuel Marques vem pedir a aclaração do acórdão de fl. 71.

Notificada a parte contrária para pronunciar, querendo, nada disse.

Tudo visto:

O tribunal julgou procedente a excepção de prescrição invocada pelo Município de Palmela na contestação e que integrava as quatro primeiras conclusões da alegação de recurso.

As outras questões ficaram prejudicadas.

Diz-se efectivamente no acórdão que «a Câmara Municipal indeferiu tacitamente e o autor não recorreu, pelo que esse acto de indeferimento se firmou na ordem jurídica como caso decidido ou caso resolvido, como defende a Sr.ª Procuradora-Geral-Adjunta».

Mas a conclusão que se pretendeu tirar é a quem vem contida no parágrafo seguinte: «Mas desde essa data, pelo menos, teve o autor conhecimento do seu direito».

Assim se estabelecendo a data limite para o prazo de três anos determinante da prescrição.

O acórdão considerou, também, pelo seu requerimento de 21 de Abril de 1982, a fl. 210 do processo, o autor requereu o seu provimento à Câmara.

Assim o entendeu também a própria Câmara que escreve na conclusão *c*) da alegação de recurso: «[...] o que está em causa nos presentes autos [...]» é «o facto de não o haver provido no lugar de médico municipal em regime de permanente disponibilidade, provimento esse que este requereu e que o ora recorrente, tacitamente, lhe indeferiu».

É que o requerente só podia beneficiar da remuneração estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 373/79, de 8 de Setembro, se fosse provido ou integrado numa das situações nele previstas com o correspondente regime de trabalho.

Julgou-se no acórdão que o direito de indemnização do autor prescreveu nos termos do artigo 71.º, n.º 2, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

O requerente formulou o pedido principal de condenação do Município de Palmela a pagar-lhe uma indemnização.

O direito a essa indemnização é que prescreveu.

Dir-se-á, finalmente, que no acórdão deu-se provimento ao recurso (jurisdicional, é evidente), julgou-se procedente a excepção (e portanto improcedente a acção).

Como se vê, o acórdão não contém obscuridade ou ambiguidade. Não se consegue ser mais claro.

Pelo exposto, indeferem o pedido de aclaração.

Custas do incidente pelo requerente.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *José Maria Rodrigues da Silva* — *Rui Vieira Miller Simões.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 25 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Fundamentação do acto administrativo. Relatividade do conceito. Fundamentação per relationem *ou* per remissionem *— n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho — remissão sucessiva ou em cadeia.*

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A fundamentação é um conceito relativo que varia em função do tipo de acto a das respectivas circunstâncias e, designadamente, da específica situação do destinatário, considerado este como destinatário normal.

2 — O acto encontra-se devidamente fundamentado por referência, relação ou remissão — cf. n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho — se os seus motivos ou razões se encontram detalhadamente explicitados em informação oficial inserta no processo instrutor, para cujo conteúdo remetem sucessivamente e em cadeia, sem qualquer ambiguidade ou equivocidade três outras informações, a última das quais sobre cujo rosto foi exarado o acto administrativo e de cujo conteúdo se apropriou.

3 — E isto mormente se o administrado acompanhou pari passu *e impulsionou activamente o desenvolvimento do itinerário cognoscitivo adoptado pela entidade decidente nacional e, por isso, era perfeitamente conhecedor — pois que para tanto foi sendo mantido constantemente informado — não só da única alternativa que se lhe deparava em termos de enquadramento jurídico-normativo da hipótese concreta, como ainda de que o sentido da decisão havia sido prévia e necessariamente condicionado ao sentido da consulta a formular aos órgãos competentes da CEE.*

Recurso n.º 30 682, em que são recorrente o conselho directivo do INGA e recorrida SOVENA — Sociedade Vendedora de Glicerina, L.da Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Ferreira de Almeida.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — SOVENA — Sociedade Vendedora de Glicerina, L.da, com sede na Avenida do Infante Santo, 34, 4.º, Lisboa, veio, pelo presente processo, interpor recurso contencioso de anulação da decisão do conselho directivo do INGA — Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola, constante da carta do respectivo presidente, datada de 11 de Agosto de 1989 e recebida em 16 seguinte, do seguinte teor:

«Informa-se V. Ex.ª que, conforme o determinado nos artigos 5.º do Regulamento (CEE) n.º 1594/83, de 14 de Junho e 23.º, § 2.º, do Regulamento (CEE) n.º 2681/83, de 21 de Setembro, a garantia prestada por essa empresa e titulada pelo seguro-caução da COSEC — apólice n.º 000986/04/83, de 8 de Setembro de 1988, no valor de 113 000 000$ — passada a favor do IROMA — Instituto Regulador e Orientador dos Mercados Agrícolas, para garantir o cumprimento das obrigações inerentes ao AP n.º 531, tem que ser executada pelo montante de 94 980 482$50.

Nestes termos, convida-se V.ª Ex.ª, no caso de assim o desejar, a, no prazo de oito dias úteis após a recepção deste ofício, proceder ao pagamento da referida importância, posto o que lhe será devolvida a citada apólice. Se assim não suceder, proceder-se-á à respectiva execução» *(sic)*.

Na petição inicial argúi o acto impugnado do vício de violação da lei face à sua incompatibilidade com o direito comunitário e que consubstancia na seguinte conclusão:

«A aplicação retroactiva do disposto do Regulamento CEE n.º 626/89 não é pois possível, nem neste Regulamento se encontra prevista, pelo que a decisão do INGA constitui mera arbitrariedade, consubstanciando o vício de violação da lei, incompatível com o disposto no regime comunitário das ajudas às sementes oleaginosas e, designadamente, no Regulamento (CEE) n.º 2681/83, de 21 de Se-

tembro, na redacção que se encontrava em vigor na data em que foi formulado de emissão do certificado AP n.º 531 e, bem assim, com os princípios gerais de direito acima referenciados (da segurança jurídica, do respeito dos direitos adquiridos, da não retroactividade das leis e da confiança legítima).»

Nas alegações finais, para além de reafirmar a invocação do aludido vício de violação da lei, acrescentou o vício de forma por falta de fundamentação de direito para cuja substanciação alegou, com referência à análise do processo administrativo apenso:

A entidade recorrida manifestou sempre as maiores dúvidas sobre o procedimento a adoptar em presença dos factos de que constituem prova as telecópias por ela repetidamente enviadas à atenção da Direcção-Geral da Agricultura da Comissão das Comunidades Europeias e da recorrente e, bem assim, as notas internas de serviço;

Decorre do n.º 2 do Relatório do 541.º Grupo de Peritos e 508.º Comité de Gestão das Matérias Gordas que «a delegação portuguesa (representante do INGA) pretendeu que fosse prevista na regulamentação comunitária a aprovar a sua aplicação retroactiva, para o que não obteve sancionamento;

Decorre da informação (interna) n.º 16/DO/89 que, adentro dos próprios serviços do INGA, havia a circular informação contraditória relativamente às propostas de alteração do Regulamento Comunitário n.º 2681/83.

A entidade recorrida pretendeu sempre remeter para os serviços da Comissão das Comunidades Europeias a responsabilidade da decisão sobre uma questão que, nos termos da regulamentação comunitária, lhe compete em exclusivo decidir, pretendendo justificar a falta de resposta justificada com base numa ausência de resposta dos serviços da comissão (cf. documentos a que se faz alusão no artigo 6.º das alegações).

Teria assim a decisão impugnada violado o disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

2 — A M.ma Juíza do Tribunal Administrativa de Círculo (TAC) de Lisboa, conhecendo prioritariamente do vício de forma, que julgou procedente, anulou o acto contenciosamente recorrido com base nesse vício, prescindindo da «apreciação dos restantes» *(sic)*.

E isto, sinteticamente, pelas seguintes razões:

«A decisão recorrida não contém qualquer fundamentação; ordena-se a execução da caução, indeferindo-se implicitamente o pedido de anulação do certificado AP sem fazer a mínima referência às razões pelas quais não foi atendida a solicitação da recorrente no sentido de o referido certificado não ser anulado;

Tal decisão contém uma declaração de concordância; só que nem a informação do chefe de divisão nem o parecer do director de serviços contém qualquer fundamentação para o indeferimento do pedido de anulação do certificado em causa;

No ofício de notificação do acto, faz-se referência a disposições de Regulamentos CEE numa tentativa de fundamentação de direito posterior à prática de acto, o que a torna irrelevante.»

3 — Inconformada, interpôs a entidade recorrida — INGA — recurso jurisdicional para este Supremo Tribunal, no qual formula as seguintes conclusões:

«I) O certificado ID requerido ao abrigo do certificado AP n.º 531 para laboração de semente de origem francesa nunca foi aceite pelo INGA, dado estar em causa semente de origem francesa, o que contrariava o regime da «ajuda especial» constante do Regulamento (CEE) n.º 1920/87, de 2 de Julho, ao abrigo do qual foi requerido o mencionado AP.

II) Este entendimento sempre foi dado a conhecer à empresa SOVENA, a qual nunca negou, antes admitiu, o seu conhecimento e razão da não aceitação do certificado.

III) O acto impugnado fundamenta-se nas razões constantes da informação n.º 16/DO/89 que dele faz parte integrante, e reiteradas no ofício n.º 2384, na parte em que invoca a regulamentação comunitária ao abrigo da qual é exigida a reposição da quantia indevidamente recebida, sob pena de execução da caução.

IV) Considera-se assim observado o disposto no artigo 1.º, n.º 1, alíneas *a*) e *d*), e n.º 2 do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

4 — Contra-alegou a firma SOVENA sustentando a confirmação do decidido em 1.ª instância.

5 — O Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto nesta Secção emitiu parecer no sentido da denegação de provimento ao recurso.

6 — Correram os vistos legais e, nada obstando, cumpre apreciar e decidir.

7 — A sentença recorrida deu como assentes os seguintes factos, relativamente aos quais não se suscita agora qualquer controvérsia:

a) A SOVENA introduziu em 8 de Setembro de 1988 junto do IROMA um pedido de certificado AP referente a 10 000 t de semente de girassol nacional no valor de 113 000 000$;

b) Na sequência deste pedido, o IROMA emitiu, em 9 de Setembro de 1988, o certificado AP n.º 531, válido até 31 de Janeiro de 1989;

c) Para garantir o cumprimento das obrigações inerentes ao certificado AP n.º 531, a SOVENA constituiu um seguro caução junto da COSEC (apólice n.º 000986/04/83) do referido montante;

d) Em 13 de Setembro de 1988, o IROMA emitiu o certificado ID n.º 895 correspondente à identificação de 870 270 kg de semente de girassol nacional, que se encontravam na fábrica do Barreiro da Quimigal;

e) Em 20 de Dezembro de 1988, a SOVENA introduziu junto do INGA um pedido de certificado ID correspondente a 888 630 kg de semente de girassol de França (lote n.º 52/SOV-2), que tinham dado entrada nas instalações da Sociedade Nacional de Sabões, L.da, em 19 de Dezembro de 1988, com vista à identificação visando obter a ajuda CEE fixada antecipadamente e a que corresponderia — segundo declarou — o referido certificado AP n.º 531;

e) Por requerimento datado de 20 de Dezembro de 1988, dirigido ao INGA, a SOVENA, com base na titularidade do referido certificado AP n.º 531, solicitou o pagamento antecipado da ajuda comunitária para transformação do lote n.º 52/SOV-Z, proveniente de França, a transformar em óleo no período compreendido entre 20 de Dezembro de 1988 e 20 de Maio de 1989;

f) Em 17 de Janeiro de 1989, a SOVENA informou, por telex, o INGA de que, na ausência de resposta ao solicitado, referida em *e*), daria de imediato início à transformação em óleo da semente de girassol proveniente de França;

g) O INGA, nessa mesma última data, enviou à SOVENA o seguinte telex: «como é do vosso conhecimento, este instituto não pode proceder à emissão do certificado ID relativo ao lote mencionado no telex referido em epígrafe na data da apresentação do pedido, em

virtude de o mesmo ter levantado questões que tiveram de ser colocadas aos serviços da Comissão em Bruxelas»;

h) Em 30 de Janeiro de 1989, a SOVENA enviou ao INGA um telex, do qual se transcreve parcialmente o teor:

«[. . .] Comunicaram-nos VV. Ex.as que continuavam à espera de resposta da Comissão da CEE acerca da utilização deste AP e que se utilizássemos a semente perderíamos a ajuda.

Estas dúvidas baseiam-se em que o AP referido era, em princípio, para semente nacional e não podia ser utilizado em semente importada.

Como não concordamos com esta posição, acerca da qual VV. Ex.as também têm dúvidas, consultou esse organismo a Comissão que, até à data, que tivessemos conhecimento, ainda não respondeu.

Como não podíamos continuar a aplicar ID nesse AP, porque VV. Ex.as não aceitavam, fomos obrigados a utilizar ID com a ajuda do dia.

Termina no dia 31 de Janeiro de 1989 o prazo de validade do AP referido sem que este assunto tenha sido resolvido pela Comissão CEE.

Verificamos também que este problema só vai ao Conselho de Matérias Gordas em 30 de Janeiro de 1989 .

Perante estes factos, não podemos ser responsabilizados pela não utilização do AP 531 de 9 de Setembro de 1988 *(sic)*;

i) Em 6 de Fevereiro de 1989, o INGA enviou à SOVENA um telex do seguinte teor:

«Em referência aos vossos telexes n.os 171 e 194/IMP, respectivamente, de 30 de Janeiro e de 6 de Fevereiro, temos a informar mais uma vez, V. Ex.a, que ainda não obtivemos resposta à questão posta à Comissão DG/VI.

Quanto à não responsabilização da vossa parte, por não utilização do AP n.º 531, da parte destes serviços sempre se afirmou não ser possível a utilização do AP para ajuda especial, com semente de origem comunitária, e alertamos para o facto da não utilização com a semente nacional ainda na altura existente e dentro do prazo do mesmo [. . .]»;

j) Em 3 de Maio de 1989, a SOVENA enviou ao INGA uma carta do seguinte teor:

«Ass: AP de 8 de Setembro de 1988.

10 000 t de semente de girassol.

Em seguimento aos telexes trocados acerca do assunto em epígrafe muito agradecíamos a V.a Ex.a se digne tomar em consideração o seguinte:

1 — Não havia na legislação comunitária, até 11 de Março de 1989, qualquer regulamento que impedisse a utilização de um AP, quer em semente de girassol de origem nacional, quer na ordem comunitária.

2 — Portanto, a nossa pretensão de utilizar o AP em epígrafe, dentro de um prazo normal de validade, em semente de ajuda francesa, tinha cabimento.

3 — Por outro lado, não podemos ser responsabilizados pela demora havida da parte da DG VI-c5 a responder ao assunto que VV. Ex.as lhes submeteram logo em Setembro de 1988 e cuja resposta só foi dada em 11 de Março de 1989, ou seja, quando o AP já tinha caducado.

Em nossa opinião, todo este problema resultou da demora na resposta da DG VI-c5, cerca de sete meses, a qual, conforme atrás acentuámos, só chegou depois de caducar o prazo de utilização do AP. Se, como seria normal, a DG VI-c5 tivesse respondido em certo prazo, poderíamos utilizar o AP em causa, tanto em semente nacional como em semente de outra origem.

Como é do conhecimento de V. Ex.a, depois de colocarmos esta questão, a nossa empresa procedeu à identificação de quantidades superiores à do AP em causa, tanto em semente nacional como de outra origem.

Face ao exposto, e porque consideramos a DG VI-c5 culpada pela falta de resposta em tempo oportuno e, consequentemente, a responsável pela falta de resolução atempada do problema, cumpre-nos solicitar a compreensão de VV. Ex.as para o problema, pois sabemos perfeitamente que VV. Ex.as tentaram várias vezes, em reuniões havidas com os representantes da DG VI-c5, obter resposta em tempo útil, isto é, em tempo que permitisse a utilização do AP.

Finalmente, mais agradecíamos a VV. Ex.as se dignem mandar anular o AP em questão, uma vez que a situação que nos foi criada, repetimo-lo mais uma vez, foi-nos causada pela demora na resposta por parte da DG VI-c5 de Bruxelas»;

l) O INGA entendeu submeter esta carta à apreciação da Comissão da CEE, que respondeu nos seguintes termos:

«Em resposta [. . .] confirmo que a única resposta possível à pretensão da empresa de obter, no caso em apreço, a anulação do certificado AP é uma resposta negativa, uma vez que o certificado não pode ser anulado, dado que as condições de utilização não foram respeitadas pela empresa, a respectiva caução deve ser considerada perdida a favor do organismo de intervenção;

m) Em 31 de Julho de 1989, foi prestada no processo administrativo apenso a informação n.º OO81/DSI-1/58/DO-89, subscrita pelo chefe de Divisão de Oleaginosas do INGA, do seguinte teor:

«Conforme determinação do conselho directivo sobre a informação desta divisão n.º 34/DS1-1-DO, transmiti à Comissão — DG VI-c5 a carta da empresa SOVENA no seguimento do processo AP n.º 531, de 12 de Setembro de 1988, tendo posteriormente insistido numa resposta para se poder dar o processo por concluído, a qual anexo para conhecimento e despacho superior.»

n) Sobre essa informação foi, em 3 de Agosto de 1989, emitido pelo director de serviços o seguinte parecer:

«Visto. Em face da resposta já obtida da Comissão CEE, o assunto está definitivamente esclarecido e afigura-se que nada obsta já a que se proceda à execução da caução, evitando-se, desse modo, o prolongamento da situação que se apresenta como delicada.

À superior consideração do Sr. Presidente.»;

o) Com data de 3 de Agosto de 1989, o presidente do conselho directivo do INGA proferiu o seguinte despacho:

«Visto. Concordo. Execute-se a caução, de imediato, seguindo-se os procedimentos habituais.»;

p) A SOVENA foi notificada dessa decisão por ofício datado de 11 de Agosto de 1989, cujo conteúdo se encontra já transcrito em 1.

Encontram-se ainda processualmente adquiridos os seguintes:

q) A informação n.º OOO34/DSI-1/41-DO-89, referenciada em *m*), foi prestada «no seguimento das informações desta divisão n.os 16/DO/89 e 20/DO/89, respectivamente, de 23 de Fevereiro e de 6 de Março», segundo a mesma refere expressamente [cf. fl. 69 do processo instrutor (PI)];

r) A informação n.º 16/DO/89, de 23 de Fevereiro de 1989, historia a pretensão da SOVENA e a cronologia dos respectivos factos e vicissitudes e reporta a hipótese concreta às correspondentes normas comunitárias (cf. fl. 115 do PI);

s) A SOVENA procedeu ao pagamento correspondente ao valor da ajuda, no montante de 94 980 482$50, em 3-10-89, «sem prejuízo do seguimento da acção judicial» *(sic)* (cf. fl. 21).

Fixados os factos pertinentes, passemos agora ao direito aplicável.

8 — Foram arguidos na petição inicial do recurso contencioso os vícios de violação da lei consistentes, quer na suposta incompatibilidade do acto impugnado com o direito comunitário — na interpretação que deste é dada pela firma agora recorrida —, quer na infracção dos princípios gerais de direito especificamente invocados.

Nas alegações finais a SOVENA invocou também o vicío de forma por falta de fundamentação, que, segundo alega, lhe foi evidenciado pela consulta do processo instrutor.

E já dissemos que a sentença da M.ma Juíza do TAC circunscreveu a sua pronúncia ao referido vício de forma, que julgou procedente, prescindindo da «apreciação dos restantes» *(sic)*.

Assim, o recurso jurisdicional terá de confinar-se à apreciação da existência ou inexistência do questionado vício de forma.

9 — Compulsando o processo instrutor, logo se conclui que a ora recorrente impulsionou *pari passu,* e desde o início, uma concreta tomada de posição por parte do INGA no sentido da utilização de certificado AP numa determinada partida de semente de girassol por si importada de França e destinada a transformação industrial, com vista à manutenção da ajuda comunitária.

E da consulta desse processo logo resulta claro que, sem embargo de algumas dúvidas de interpretação jurídica, o INGA sempre propendeu para uma resposta negativa à aludida pretensão.

Foi com vista à eliminação das suscitadas dúvidas que o INGA — com total conhecimento da SOVENA — solicitou oportunamente o parecer da Comissão Europeia, após prévia consulta à direcção-geral competente.

Como a resposta a essa consulta já tardasse, endereçou a SOVENA ao INGA, com data de 3 de Maio de 1989, a carta parcialmente transcrita em 7 solicitando a anulação do AP em questão.

Depois de recebido da Comissão o parecer de que «a única resposta possível à pretensão da empresa de obter, no caso em apreço, a anulação do certificado AP é uma resposta negativa, uma vez que o certificado não pode ser anulado, dado que as condições de utilização não foram respeitadas pela empresa, a respectiva caução deve ser considerada perdida a favor do organismo de intervenção» *(sic)* e — na sequência desse parecer e de ulterior informação datada de 31 de Julho de 1989 prestada pelos serviços do INGA é que o presidente do conselho directivo deste Instituto exarou, com data de 3 de Agosto de 1989, o despacho de: «Visto. Concordo. Execute-se a caução de imediato seguindo-se os procedimentos habituais».

A intimação para pagamento voluntário da importância dessa caução, acompanhada da cominação de cobrança coerciva para a hipótese de incumprimento contém, sem dúvida, subjacente e implícito, o indeferimento do pedido de anulação do certificado AP atrás identificado.

Mas será que a denegação da pretensão da SOVENA se encontra devidamente fundamentada?

É sabido que os actos administrativos de eficácia externa carecem de fundamentação expressa quando afectem direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos (artigo 268.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa).

E designadamente quando «neguem, extingam, restrinjam ou por qualquer modo afectem direitos ou imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções» ou «quando decidam em contrário de pretensão [...] formulada por interessado» [cf. alíneas *a*) e *d*) do n.º 1 do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho].

E isto não só com a finalidade de «permitir aos interessados o conhecimento dos fundamentos de facto e direito que motivaram a autoridade decidente a resolver da forma concreta como fez, por forma a possibilitar-lhe uma opção consciente entre a aceitação da legalidade do acto e a justificação de um recurso contencioso» — cf. neste sentido, o Acórdão desta Secção de 4 de Março de 1987, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 319, p. 149 — como ainda de «assegurar a objectividade e o cuidado na formação da vontade decisória da Administração, bem como a própria transparência da actividade administrativa» (v., a este propósito, o Prof. Vieira de Andrade, in *O Dever da Fundamentação Expressa dos Actos Administrativos,* Coimbra, 1992, p. 71).

Todavia há que entender a exigência legal em termos hábeis, sendo certo que a fundamentação é um conceito relativo que varia em função do tipo de acto em concreto e das respectivas circunstâncias, e designadamente da específica situação do interessado, considerado este como um destinatário normal (cf. Acórdão do tribunal pleno de 5 de Abril de 1990, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 346, p. 1253).

Da atenta leitura do processo administrativo ressalta, com segurança, que todos os objectivos do dever legal de fundamentação se encontram atingidos na hipótese *sub judice.* Para além da já referida participação impulsionadora, constante e activa, da SOVENA, nos diversos passos do procedimento administrativo, este revela-nos que essa firma foi sendo sucessiva e oportunamente informada das diligências empreendidas pelo INGA junto dos competentes serviços da CEE no sentido da apreciação da respectiva pretensão e ainda que a SOVENA se encontrava *ab initio* plenamente ciente da interpretação que a entidade administrativa nacional fazia dos diplomas comunitários reguladores da situação. Interpretação que, contudo, sempre condicionou, em termos de resolução definitiva — e com cabal conhecimento da administrada —, à resposta à consulta a fazer junto das instâncias da CEE. São deste facto prova eloquente as constantes trocas de mensagens telegráficas entre o INGA e a SOVENA cujo conteúdo se encontra, de resto, processualmente adquirido nos presentes autos e no processo instrutor apenso.

A SOVENA era perfeitamente sabedora — e para tal já havia sido oportunamente alertada pelo INGA — de que uma eventual resposta negativa à consulta a fazer à Comissão Europeia — assim atribuindo a esta foros de interpretação autêntica — acarretaria, de modo necessário, a execução da caução por si prestada, pelo que, até lá, se devia abster de proceder à transformação das sementes em causa.

A SOVENA centrou a sua tese na ausência de fundamentação de direito do despacho recorrido, mas tal como já se entendeu no Acórdão desta Secção de 4 de Março de 1987, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 319, p. 849, «basta a uma suficiente fundamentação de direito

a possibilidade de referenciação inequívoca do acto a um quadro normativo determinado».

E esta possibilidade apresenta-se com total consistência no caso de que ora curamos. Os motivos e as razões de direito encontram-se detalhadamente explicitados na informação n.º 16/DO/89 junta a fl. 115 do PI e para cujo conteúdo remetem sucessivamente e em cadeia as informações n.ºs OO81/DS1.1/58-DO/89 — sobre a qual foi exarado o despacho contenciosamente impugnado e de cujo conteúdo se apropriou —, 20/DO/89 e 34/DSI-1/41-DO/89. Em todas essas informações os termos da questão — tese e antítese — encontram-se aí transparentemente equacionados e não comportam qualquer ambiguidade ou equivocidade: só as sementes de girassol de origem nacional seriam susceptíveis de beneficiar de ajuda comunitária ou também as provenientes de qualquer outro país comunitário?

Os fundamentos explicitados nessas peças instrutórias — e que repete-se foram oportunamente levadas ao conhecimento da SOVENA — apontavam já inequivocamente para a resposta negativa que veio a ser fornecida, coincidente pois com a posição de princípio sempre adoptada pela SOVENA (cf. telexes n.ºs 34/DO/89, de 17 de Janeiro de 1989, e IMP/89, de 30 de Janeiro de 1989, juntos aos autos).

E que tal enquadramento jurídico-normativo era inteiramente conhecido da ora recorrida SOVENA demonstram-no, de modo exuberante, não só o exaustivo parecer jurídico inserto a fl. 33 do processo instrutor, subscrito pelos próprios advogados dessa firma, apresentado junto do INGA em 5 de Setembro de 1989 já depois da notificação do acto recorrido mas antes da data da interposição do recurso contencioso — 13 de Outubro de 1989 — como ainda a forma como se encontra elaborada a petição desse recurso, peças essas nas quais a SOVENA escalpeliza, um por um, os argumentos factuais e jurídicos favoráveis e desfavoráveis à tese por si propugnada.

10 — Em suma: a situação concreta se que nos depara mostra que a SOVENA acompanhou, de forma activa, o desenvolvimento do itinerário cognoscitivo adoptado pela entidade administrativa para decidir no sentido em que decidiu e não no outro que se lhe apresentava como alternativa, apresentando-se o acto proferido como conclusão lógica, coerente e congruente com as premissas que lhe subjaziam e que para o destinatário concreto do acto se revelavam como suficientemente inteligíveis.

É certo que tais premissas não foram objecto de explicitação directa no acto prolatado, mas foram-no sem dúvida de forma indirecta com expressa remissão em cadeia para o conteúdo das informações e pareceres administrativos em que se baseou.

O acto em causa encontra-se pois fundamentado *per relationem* ou *per remissionem,* nos termos contemplados no n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 16 de Julho.

11 — Não deveria pois a sentença recorrida ter considerado procedente o invocado vício de forma, sendo certo, aliás, que o processo reunia os necessários elementos para o conhecimento dos vícios intrínsecos do acto contenciosamente impugnado.

12 — Em face do exposto:

Concedem provimento ao recurso jurisdicional;

Revogam, em consequência, a sentença recorrida;

Ordenam que os autos baixem ao TAC a fim de que o Sr. Juiz *a quo* conheça dos restantes vícios invocados.

Custas pela contra-alegante SOVENA, com a taxa de justiça de 30 000$ e a procuradoria de 20 000$.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1993. — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* (relator) — José Acácio Dimas de Lacerda — *José Vicente de Oliveira e Castro.* — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 25 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Carreira de enfermagem. Promoção de enfermeiro a enfermeiro-graduado, no regime do Decreto-Lei n.º 34/90, de 24 de Janeiro.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A promoção de enfermeiro a enfermeiro-graduado, no regime do Decreto-Lei n.º 34/90, de 24 de Janeiro, deve ser feita para o escalão I, de acordo com o artigo 6.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 34/90, que se limita a reproduzir a norma do artigo 17º, n.º 1, alínea a), *do Decreto-Lei n.º 353-A/89.*

2 — Não existe quanto às promoções a limitação ao escalão 0 até 31 de Dezembro de 1990, constante do artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 34/90, e do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, que diz respeito apenas às progressão nas categorias.

Recurso n.º 30 930, em que são recorrente o conselho de administração do Hospital Distrital de Viana do Castelo e recorrido Ernesto José dos Santos Matos. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Fernandes da Silva.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — O conselho de administração do Hospital Distrital de Viana do Castelo (HDUC) veio recorrer da sentença proferida a fls. 29 a 31 destes autos, que anulou a sua deliberação datada de 8 de Janeiro de 1991, posicionando o enfermeiro-graduado Ernesto José dos Santos Matos no escalão do grau II da carreira de enfermagem, por a entender ferida de violação de lei (artigo 6.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 34/90, de 24 de Janeiro), dando assim provimento ao recurso da mesma interposto.

Concluiu assim as alegações:

«1.º O recorrente tomou posse de enfermeiro do grau II, 1.º escalão, em 23 de Março de 1990;

2.º O grau II da carreira de enfermagem tem dois escalões — o escalão 0 e o escalão 1 — aos quais equivalem as letras H e G;

3.º A integração do recorrente no novo sistema retributivo da função pública (SRFP) tinha de ser feito no escalão 0, já que, de acordo com as normas de transição, vigorava até 31 de Dezembro de 1990;

4.º O n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 34/90, de 24 de Janeiro, ao prescrever que sem prejuízo da vigência do escalão 0 até 31 de Dezembro de 1990 o ingresso na carreira dos enfermeiros habilitados com o curso de estudos superiores especializados em enfermagem, ou equivalente, faz-se no escalão 2 da categoria de enfermeiro-especialista', determina a vigência do escalão 0 até 31 de Dezembro de 1990, entretanto, um regime especial para o ingresso e acesso de enfermeiros licenciados;

5.º Assim, face àquela disposição legal, não se pode concluir, muito pelo contrário, que o recorrente não devia ser integrado no escalão 0;

6.º Pensa-se que o referido preceito explícita e reforma claramente esse entendimento;

7.ºA deliberação da autoridade recorrida, ora agravante, está conforme a lei, não violando qualquer disposição;

8.º A decisão recorrida, salvo o devido respeito, ao decidir em contrário, violou o disposto nos artigos 5.º, n.º 1, e 6.º do Decreto-Lei n.º 34/90, de 26 de Janeiro.»

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público, pronunciou-se no sentido de ser dado provimento ao recurso, por a limitação do escalão 0 até 31 de Dezembro de 1990, ter acolhimento no artigo 38.º, n.º 2, alínea *d*), do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro.

Com os vistos dos Ex.mos Adjuntos, cumpre decidir:

II — São os seguintes os factos provados com interesse para o conhecimento do mérito do recurso:

«1. O ora recorrente era, em 26 de Julho de 1988, enfermeiro do grau 1, 1.º escalão, fl. 6.

2. Por despacho da comssão instaladora do HDUC, datado de 6 de Janeiro de 1988 e publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 171, de 26 de Julho de 1988, foi autorizada ao ora recorrente a progressão na carreira de enfermagem do 1.º escalão do grau I, com efeitos a partir de 30 de Dezembro de 1987 (fl. 6).

3. Por despacho do administrador-delegado, por subdelegação do HDVC, datado de 1 de Março de 1990 e publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 68, de 22 de Março de 1990, o ora recorrente foi nomeado, precedendo concurso, enfermeiro-graduado (fl. 8).

4. Em 23 de Março de 1990, o ora recorrente tomou posse, no HDVC, do cargo de enfermeiro do grau II, 1.º escalão (fl. 9).

5. Do recibo de vencimento do ora recorrente, emitido pelos Serviços Informáticos da Saúde e referente ao ms de Outubro de 1990, constava que a categoria daquele era a de enfermeiro-graduado — escalão 0 (fl. 10).

6. Por isso, em requerimento datado de 19 de Novembro de 1990 e dirigido ao presidente do conselho de adminsitração do HDVC, o ora recorrente requereu, ao abrigo do artigo 31.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), que lhe fosse certificado fundamentadamente o acto administrativo que o posicionara no escalão 0 do grau II da carreira de enfermagem (fl. 11).

7. No rosto de tal requerimento foi exarado um despacho do seguinte teor: 'Sessão n.º 168. Data: 8 de Janeiro de 1991, Deliberação: 'Indeferido face à informação do Serviço de Pessoal anexa. Dê-se conhecimento ao interessado.'

8. Tal informação era do seguinte teor: 'Estes enfermeiros foram integrados no NSR (novo sistema retributivo), como enfermeiros do grau I. Aquando da promoção a enfermeiros-graduados foi pedido esclarecimento ao DRH (Departamento de Recursos Humanos) quanto ao posicionamento nos respectivos escalões, o qual nos informou que só não eram colocados no escalão 0 do grau II. De qualquer forma, se, à data de publicação do Decreto-Lei n.º 34/90, de 24 de Janeiro, estes enfermeiros já fossem do grau II, letra H1, serão integrados no escalão 0, índice 100, com a excepção do enfermeiro Adriano Antunes que tem três diuturnidades e, de acordo com os quadros anexos ao referido diploma, não existe H3, e ter-se-á que aguardar que fossem publicado adiatamentos aos referidos anexos. É de indeferir a pretensão'.

9. Efectivamente, por telex datado de 3 de Maio de 1990, o adminstrador-delegado do HDVC solicitara ao DRH um esclarecimento do seguinte teor: 'Tendo vários enfermeiros desta instituição transitado do grau I para o grau II, a partir de 23 de Março próximo passado, por concurso a decorrer desde Novembro de 1988, solicita-se esclarecimento urgente, se os mesmos transitam para os escalões da categoria para a qual se faz a promoção, de acordo com o estipulado nas alíneas *a*) e *b*) do n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 34/90, de 24 de Janeiro, onde são integrados com base na letra de vencimento e diuturnidades'.

10. Em resposta a tal pedido de esclarecimento, o DRH remetera ao director do HDVC, com data de 9 de Maio de 1990, um telex do seguinte teor: Assunto: Pedido relativamente ao assunto em epígrafe vimos informar V. Ex.ª que no acesso à categoria de enfermeiro-graduado será aplicado o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 34/90, de 24 de Janeiro, tendo, porém, em atenção que o escalão 0 vigorará até 31 de Dezembro de 1990. Assim, os enfermeiros que transitaram para o grau 2 a partir de 23 de Março próximo passado só não serão colocados no escalão 0 do grau 2, se o índice que lhes foi aplicado como enfermeiro do grau 1 for superior ao índice correspondente ao escalão 0 do grau 2. Com os melhores cumprimentos. Pela Directora-Geral, a Directora de Serviços do Ensino Profissional, *Maria Helena M. Alves.»*

III — A questão a decidir é a de saber se a promoção de enfermeiro a enfermeiro-graduado, de data anterior a 12 de Dezembro de 1990 (no regime do Decreto-Lei n.º 34/90, de 24 de Janeiro), deve ser feita para o escalão 0, como decidiu a deliberação contenciosamente impugnada, ou para o escalão I, como se julgou na sentença sob recurso.

Entende a agravante, que a integração do recorrente contencioso no novo SRFP, teria de ser feito no escalão 0, que vigorava até 31 de Dezembro de 1990, tendo em conta as normas de transição e o disposto no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 34/90, de 24 de Janeiro.

Por outro lado, o Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP), discordando embora da aplicabilidade desta disposição (a qual visaria apenas os enfermeiros licenciados), sustenta que o escalão 0 vigorava até 31 de Dezembro de 1990, nomeadamente para o caso em análise, por virtude da norma constante da alínea *d*) n.º 2 artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro.

Quid juris.

O artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 34/90, é uma norma, que regula o ingresso na carreira de enfermeiros licenciados. Dispõe que esse ingresso, se faz no escalão 2 da carreira de enfermeiro especialista, sem prejuízo da vigência do escalão 0 até 31 de Dezembro de 1990.

É uma norma especial para aquela categoria profissional de enfermeiros licenciados, que não tem aplicação ao ingresso na carreira em geral, e muito menos ao caso em apreço, promoção que não ingresso de enfermeiro a enfermeiro-graduado. Concordamos, aqui, com o parecer do Ex.mo Magistrado do MP.

Mas entendemos também a alínea *d*) do n.º 2 do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, que contém idêntica limitação, sobre a vigência do escalão 0 até 31 de Dezembro de 1990, não é aplicável.

Esta é uma norma que diz respeito à progressão nas categorias (que pelo artigo 38.º ficou sujeita a um progressivo alargamento por escalões), e não à promoção a categoria superior.

E a promoção a categoria superior faz-se para o escalão 1, da categoria para a qual se faz a promoção, tando de acordo com o artigo 6.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 34/90, como segundo o artigo 17.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 353-A/89, que aquele se limita a reproduzir.

E não existe, no que às promoções diz respeito, limitação ao escalão 0 até 31 de Dezembro de 1990, sendo certo que se trata de duas situações distintas.

A promoção a categoria superior regulada nos artigos 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, depende da existência de vaga, de concurso e da prestação de serviço na categoria imediatamente inferior.

A progressão na categoria é automática e oficiosa, e apenas depende da permanência no escalão imediatamente anterior, por três ou quatro anos e da classificação de serviço superior a *Não satisfatório* (artigos 19.º e 20.º do mesmo diploma).

E não se conhece, nem vem alegada, norma que iguale as duas situações, no sentido da permanência de escalão 0 até 31 de Dezembro de 1990.

No caso em apreço, o enfermeiro Ernesto José dos Santos Matos, transitou do grau I para a nova estrutura remuneratória na mesma categoria de acordo com o anexo II do Decreto-Lei n.º 34/90, de 24 de Janeiro, com efeitos a partir de 1 de Outubro de 1989 (artigos 9.º e 13.º deste diploma).

Ao ser nomeado enfermeiro-graduado em 1 de Março de 1990, categoria a que corresponde o grau II só não deveria ser posicionado no escalão I deste grau II, por aplicação do artigo 6.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 34/90, se viesse auferindo remuneração igual ou superior à do escalão I.

Como a remuneração que vinha auferindo era inferior à do escalão I do grau II, era nesse escalão que teria de ser posicionado, para efeitos remuneratórios.

A deliberação que decidiu em contrário violou o dispositivo do artigo 6.º acima citado, sendo de manter a sentença recorrida, que decidiu nessa conformidade.

Acordam, em consequência, em negar provimento ao recurso. Sem custas, por delas estar isento o recorrente.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1993. — *José João Fernandes da Silva* (relator) — *José Maria Gonçalves Pereira* — *António Simões Redinha.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 25 de Fevereiro de 1993.

Recurso n.º 31 100, em que são recorrente Leonardo António Fernandes e recorrido o Ministro do Ambiente e Recursos Naturais. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Cruz Rodrigues.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Leonardo António Fernandes interpôs recurso contencioso do despacho do Sr. Ministro do Ambiente e Recursos Naturais, de 24 de Junho de 1992, que indeferiu recurso hierárquico necessário de decisão do Sr. Director do Gabinete de Protecção e Segurança Nuclear (GPSN).

A autoridade recorrida suscitou a questão da irrecorribilidade do acto que, em seu entender, seria confirmativo do despacho de 16 de Dezembro de 1991, do Sr. Secretário de Estado dos Recursos Naturais.

Respondeu o recorrente a esta questão que tal despacho nada decide, não ultrapassa o mero relacionamento interno e interorgânico, constituindo um simples visto com o reenvio da informação em que foi aposto para consideração e certamente decisão por outra entidade.

O digno magistrado do Ministério Público emitiu parecer em que se pronuncia no sentido da improcedência da questão prévia.

Colhidos vistos, cumpre decidir.

Para esse efeito, importa ponderar a seguinte matéria de facto:

a) O recorrente é técnico superior principal da carreira de engenharia do quadro do GPSN;

b) Esteve em comissão de serviço na Câmara Municipal de Oliveira do Hospital (CMOH) até 31 de Dezembro de 1991;

c) Cessada a comissão, apresentou-se no serviço de origem, onde, com data de 2 de Janeiro de 1992, lhe foi entregue a guia de marcha de fl. 12, em que, sendo considerado subutilizado, é mandado «apresentar-se à Secretaria-Geral do Ministério do Planeamento e Administração do Território a partir desse dia»;

d) O recorrente solicitou no serviço o despacho que estaria na origem da guia e a esse respeito recebeu da chefe de repartição o ofício de fl. 13, do teor seguinte:

«Em resposta ao pedido de V. Ex.ª no requerimento entrado nestes Serviços em 16 do corrente, o Sr. Director-Geral, em 20 de Janeiro de 1992, lavrou o seguinte despacho que se transcreve:

'Informar o requerente que, tal como lhe foi transmitido oralmente pelo signatário, a referida guia lhe foi passada pela repartição administrativa no cumprimento de ordens verbais por mim emitidas, tendo como base os documentos nela citados e de que lhe entreguei cópia pessoalmente'»;

e) Os documentos citados na guia são o memorando n.º 25/91, do director-geral do GPSN e a circular série A, n.º 1205, da Direcção-Geral da Contabilidade Pública (DGCP), de 27 de Novembro de 1991;

f) No memorando n.º 25/91, de 6 de Dezembro de 1991, o director-geral do GPSN pondera que não foram contempladas dotações para fazer face a despesas com pessoal excedentário, colocado a prestar serviço noutros organismos, em regime de requisição ou comissão de serviço, pelo que o pessoal nessas situações, no caso de estas serem

dadas por findas, deve ser considerado excedentário e passar a ser pago pelo orçamento do Ministério das Finanças;

g) Acrescenta que é esse o caso do ora recorrente, que, cessando a comissão de serviço em 31 de Dezembro de 1991, deve ser abonado pelo Ministério das Finanças a partir de 1 de Janeiro de 1992.

h) E conclui:

«Na suposição de que estas medidas colhem aprovação de V. Ex.ª, deveria a Secretaria-Geral providenciar para que a correspondente cobertura orçamental e processamento de vencimentos sejam inscritos no Ministério das Finanças» (fls. 10 e 11).

i) Sobre esse memorando, o Secretário de Estado dos Recursos Naturais exarou em 16 de Dezembro de 1991 o despacho:

«Visto.

Remeta à consideração do Sr. Secretário de Estado de Administração e do Orçamento.

Conhecimentos à Secretaria-Geral» (fl. 10);

j) O interessado interpôs, uma vez informado do que consta da alínea *d*), recurso hierárquico, nos termos do requerimento de fls. 28 e 29, dado como reproduzido;

k) A respeito do recurso, o director-geral do GPSN prestou a informação n.º 2/92, de 19 de Março de 1992, constante de fls. 32 e 34, dada como reproduzida;

l) No requerimento mencionado na alínea *j*), o Ministro do Ambiente e Recursos Naturais proferiu o despacho:

«E.T. Indefiro. Confirmo o acto recorrido com a fundamentação aduzida na informação n.º 2/92, de 19 de Março de 1992, do GPSN. 24 de Junho de 1992» (fls. 25 e 36).

A questão suscitada impõe a interpretação do despacho de 16 de Dezembro de 1991 na medida em que só determinado o conteúdo deste se poderá decidir o problema posto, da confirmatividade do acto contenciosamente impugnado.

O teor literal da decisão referida inculca, segundo se entende, com bastante clareza, que o seu autor nada quis decidir sobre a determinação de qual o pessoal que devia ser considerado excedentário.

Na verdade, o Secretário de Estado dos Recursos Naturais, colocado perante o memorando que sobre o assunto lhe foi apresentado, sobre ele exarou o despacho: «Visto. Remeta-se à consideração do Sr. Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento», assim parecendo querer significar que se abstinha de tomar posição e transferia para outras entidades a decisão a tomar.

Este entendimento é confirmado pelas circunstâncias em que a decisão é proferida. É que o memorando suscitava também o problema do pagamento do pessoal excedentário, considerando que a responsabilidade por essa despesa devia caber ao Ministério das Finanças. Ora, o Secretário de Estado dos Recursos Naturais não dispunha de competência para decidir sobre essa matéria, de modo que é de crer que a seu respeito se não quisesse pronunciar.

Mas ainda que dúvidas houvesse, sempre seria de preferir este entendimento, que preserva a legalidade do acto, àquele que lhe vem atribuído e que o viciaria de incompetência.

Destes elementos, no seu conjunto, decorre assim que aquela entidade nada decidiu sobre a questão suscitada e, portanto, também se absteve de se pronunciar sobre a situação do recorrente, o que retira todo e qualquer apoio à qualificação do acto recorrido como confirmativo.

É que o instituto do acto confirmativo tem em vista obstar ao indevido alargamento do prazo do recurso através da repetição de decisões de conteúdo idêntico sobre pretensões semelhantes, com o inerente prolongamento da situação de instabilidade do acto. Pressupõe, deste modo, identidade de sujeito, de pretensão e de decisão.

Ora, o despacho que indefere o recurso hierárquico desatende o pedido do recorrente de não ser qualificado como excedentário, mas o de 16 de Dezembro de 1991 nada decide a esse respeito.

Tanto basta para, na ausência de identidade de conteúdo, o despacho contenciosamente impugnado não poder ser havido como confirmativo do de 16 de Dezembro de 1991.

Nestes termos, julgam improcedente a questão prévia e ordenam o prosseguimento do recurso.

Não são devidas custas.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1993. — *José da Cruz Rodrigues* (relator) — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca — Manuel Nunes Ferreira.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 25 de Fevereiro de 1993.

Recurso n.º 31 121, em que são recorrente Norberto Ferreira Duque e recorrido o Ministro do Comércio e Turismo. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Azevedo Moreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Norberto Ferreira Duque, inspector principal de jogos, residente em Lisboa, na Rua de Silva Carvalho, 190, 2.º, direito, recorre contenciosamente de um despacho proferido em 6 de Dezembro de 1991 pelo Ministro do Comércio e Turismo que, recusando conhecer de recurso hierárquico que o ora recorrente interpusera do despacho do Secretário de Estado do Turismo, de 25 de Outubro de 1991, confirmou a pena disciplinar que este último lhe havia aplicado.

Dada vista ao Ex.mo Magistrado do Ministério Público pronunciou-se este no sentido de que, não havendo qualquer relação hierárquica entre o ministro e o secretário de Estado e sendo verticalmente definitivos os actos deste último, o despacho agora recorrido proferido em recurso «hierárquico» de acto do Secretário de Estado do Turismo apresenta-se como meramente confirmativo, logo sendo irrecorrível.

Entendimento diverso é sustentado pelo recorrente com base no disposto no artigo 75.º, n.º 8, do Estatuto Disciplinar (ED), que dispõe caber recurso hierárquico necessário das penas que não sejam da exclusiva competência de um membro do Governo.

Sendo assim decisiva a nota da titularidade da competência para a aplicação das penas e não a do seu exercício efectivo, impor-se-ia aqui o recurso hierárquico por força daquela disposição legal, não obstante o acto ter sido praticado por um secretário de Estado.

Colhidos os vistos legais, importa decidir.

A matéria de facto para o efeito relevante é a seguinte:

A) Por despacho do Secretário de Estado do Turismo, de 25 de Outubro de 1991, foi aplicada ao recorrente, na sequência de ins-

tauração de processo disciplinar, a pena de 18 meses de inactividade, nos termos das disposições combinadas dos artigos 25.º, n.os 1 e 2, alínea *a*), 28.º, 11.º, n.º 1, alínea *d*), e 12.º, n.º 5, do ED.

B) Deste despacho interpôs o interessado recurso hierárquico para o Ministro do Comércio e Turismo ao abrigo do disposto no artigo 75.º, n.os 1, 3 e 8, daquele Estatuto.

C) Sobre o assunto foi ouvida a Auditoria Jurídica do Ministério que emitiu parecer, que termina da seguinte forma:

«Em conclusão, é-se de parecer que:

a) Por o acto recorrido ser definitivo e executório e ter sido proferido por um membro do Governo, não cabe dele recurso hierárquico necessário previsto no artigo 53.º do ED, mas, sim, recurso contencioso previsto no artigo 74.º do ED e alínea *e*) do artigo 26.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais;

b) Não tem lugar a suspensão da execução da decisão condenatória por inaplicabilidade do artigo 75.º do ED;

c) Pelas razões apontadas é de indeferir o recurso não havendo que apreciar a questão de fundo suscitada pelo recorrente.»

D) Após o que, em 6 de Dezembro de 1991, foi proferido o despacho recorrido, que é do seguinte teor:

«1. Vista a documentação em referência, concordo com o parecer da Auditoria Jurídica (AJ) e, pelos fundamentos deles constantes — que aqui dou por reproduzidos para todos os efeitos —, indeferir o recurso interposto, pelo requerimento em referência *a*), por Norberto Ferreira Duque, inspector principal da Inspecção-Geral de Jogos (IGJ), do despacho de 25 de Outubro de 1991, de S. Ex.ª o Secretário de Estado do Turismo, proferido nos processos disciplinares apensos n.os 1/14.6 e 1/14.2, daquela Inspecção.

2. Notifique o advogado do recorrente, dando-lhe cópias deste despacho e do parecer da AJ em que me fundo.

3. Cópia à AJ.

4. Devolva os autos à IGJ.»

O despacho ora sob recurso indeferiu a reacção graciosa que o interessado dirigia contra o acto punitivo do Secretário de Estado pelo facto deste, como refere o parecer para que remete, ser já por si «definitivo e executório e ter sido proferido por um membro do Governo», dele não cabendo recurso hierárquico necessário mas sim recurso contencioso.

Não entrou deste modo o despacho em causa na apreciação do mérito do recurso hierárquico, como seria indispensável para apresentar identidade de conteúdo em relação ao acto hierarquicamente recorrido, condição necessária da sua confirmatividade.

O seu teor é diverso, contém uma pronúncia sobre a natureza do acto do Secretário de Estado e as consequências processuais daí resultantes sobre a sorte do recurso hierárquico. Matéria, portanto, de todo estranha ao acto graciosamente impugnado.

Autonomia de conteúdo que, como se disse, é quanto basta para impedir a caracterização como confirmativo do acto contenciosamente recorrido.

Pelo que se acorda em julgar improcedente a excepção da irrecorribilidade do mesmo com tal fundamento, devendo os autos prosseguir os seus termos.

Sem custas.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1993. — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 25 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Contrato de provimento. Denúncia do contrato. Acto administrativo.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Não constitui acto administrativo susceptível de impugnação contenciosa o acto que, ao abrigo da alínea a) do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 185/81, de 1 de Julho — que aprovou o Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico —, denunciou, para produzir efeitos no termo do respectivo prazo, o contrato de provimento de um docente, com a duração de dois anos.

2 — E isto porque, ao praticar tal acto, a Administração agiu como parte no contrato, e não como autoridade, produzindo uma declaração de base negocial, e não um acto administrativo.

Recurso n.º 31 215, em que são recorrentes Maria Madalena Quintela V. C. Victorino e outro e recorrido o presidente do Instituto Politécnico. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Sampaio da Nóvoa.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Por sentença do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, de 8 de Abril de 1992, foi rejeitado o recurso contencioso interposto por Maria Madalena Quintela Vieira de Campos Victorino, professora equiparada a professora-adjunta da Escola Superior de Dança (ESD), residente em Lisboa, na Rua da Alcolena, 33, e António Pinto da Silva Ribeiro, professor equiparado a professor-adjunto da ESD, residente em Lisboa, na Rua do Jasmim, 6, 1.º, esquerdo, do despacho do Sr. Presidente do Instituto Politécnico de Lisboa (IPL), de 20 de Maio de 1991, que decidiu autorizar a denúncia dos seus contratos.

Inconformados com essa decisão, os recorrentes interpuseram recurso para este Tribunal, formulando na alegação as seguintes conclusões:

«*a*) O acto de denúncia dos contratos dos recorrentes, tomado ao abrigo da alínea *a*) do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 185/81, é um acto administrativo definitivo e executório.

b) E porque afectou os interesses dos recorrentes em verem renovado o contrato, tinha de ser fundamentado de facto e de direito, nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 12 de Julho.

c) E nessa fundamentação não poderiam tomar-se como relevantes factos, condutas que só em processo disciplinar poderiam ser averiguadas, qualificadas e sancionadas, sob pena de desvio de poderes.

d) A douta sentença recorrida ao concluir que o acto não é um acto administrativo definitivo e executório violou a lei e, nomeadamente, os artigos 25.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 267/85, e alínea *b*) do n.º 1 do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril.

Termos em que e pelos fundamentos expostos se requer seja julgado procedente o recurso, considerando-se o acto recorrido, em acto administrativo definitivo e executório, por forma que posteriormente sejam conhecidos os vícios então alegados, com o que se crê cumprir a lei e fazer-se Justiça.»

Tendo a autoridade recorrida oferecido o merecimento dos autos, subiram os actos a este Tribunal, onde o digno magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

«Por nossa parte, julgamos que o recurso merece provimento.

Entendeu a sentença ora recorrida que o acto de denúncia, por parte da Administração (no caso o presidente do IPL), do contrato administrativo de provimento que ligava o recorrente àquele Instituto (esta qualificação do contrato é pressuposto para todos os intervenientes processuais), constituía um acto negocial de natureza privada, mero exercício de um direito protestativo de denúncia do contrato, desacompanhado no seu exercício de qualquer prerrogativa de autoridade, donde aquele não configurar qualquer acto administrativo susceptível de recurso contencioso.

Daí a rejeição decretada deste.

Mas sem fundamento bastante a nosso ver.

Desde logo pelas indesejáveis consequências decorrentes de semelhante posição.

Na verdade, retirando à denúncia feita pela Administração a natureza autoritária e assim indiscutível até decisão anulatória do tribunal administrativo quanto a ela, teríamos que, se aquela pretender prevalecer-se dos efeitos de tal denúncia, teria de socorrer-se — em caso de oposição do interessado — de acção a interpor no tribunal administrativo, com vista a declarar o dito contrato como denunciado, com todos os inconvenientes para a gestão do respectivo estabelecimento de ensino daí decorrentes: o contratado em causa teria descoberto o expediente de se manter em funções por longo tempo, não obstante a denúncia do seu contrato entretanto operada, isto é à decisão definitiva do tribunal administrativo na matéria, resultado manifestamente indesejável num sistema de administração executiva, como é o nosso.

Mas há mais.

O direito de denúncia do contrato administrativo em causa é atribuído a ambas as partes (administração pública e particular) pelo artigo 14.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º n.º 185/81, de 1 de Julho, ao abrigo do qual foi exercido pelo acto contenciosamente impugnado.

Tal, porém, não significa que os actos de exercício desse direito assumam idêntica natureza.

É que enquanto do lado da Administração ela actua na prossecução de um interesse público (de assegurar o interesse público (de assegurar o interesse do ensino público, no caso do ensino politécnico), o particular (professor) age em defesa da sua esfera privada de interesses.

Daí que os actos daquela primeira, nesse âmbito, porque atribuídos por lei para a prossecução de um interesse administrativo, representam o exercício de um poder, o qual confere natureza imperativa às respectivas decisões, sem necessidade de definição prévia por parte dos tribunais.

Significa isso que, denunciado que foi no caso o contrato em causa, tal denúncia operou por si os seus efeitos, extinguindo a relação contratual nos termos nela definidos.

A partir daí é legal o não pagamento dos vencimentos à outra parte, isto até que um tribunal administrativo em recurso contencioso do acto daquela denúncia o venha a anular (ou a declará-lo nulo) eventualmente.

Sempre foi este o entendimento das coisas deste Supremo Tribunal no domínio da disciplina — paralela na parte agora em consideração — da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 49 397, de 24 de Novembro de 1969 (substituído sem alteração de monta no ponto considerado pelo Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro), já que sempre pacificamente se viu na denúncia do contrato por parte da Administração um acto «definitivo e executório», na terminologia de então, susceptível de abrir por si a via contenciosa.

Tanto a sentença recorrida, como o parecer de fl. 113, que também se orientou no sentido por aquele acolhido, basearam a sua tese do carácter negocial do acto de denúncia da Administração na lição que colheram a pp. 728 e 736, respectivamente, da obra de S. Correia, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos* (Coimbra, 1987).

Mas, segundo julgamos, as opiniões expendidas por este mestre nos locais citados foram-no para as situações — diversas da retratada no acto ora recorrido — em que os actos de execução do contrato administrativo não são objecto de previsão normativa (v. p. 731, primeiro período, da referida obra).

Ora, no caso *sub judice,* é a lei que directamente confere à Administração o poder de denunciar o contrato [citado artigo 14.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 185/81].

Daí que os passos transcritos na sentença recorrida e no parecer de fl. 113, em abono da solução aí preconizada, não colham quanto a ela.»

Colhidos os vistos dos adjuntos, cumpre decidir.

2 — Na sentença recorrida considerou-se apurada a seguinte matéria de facto:

«*a*) Os recorrentes foram admitidos ao serviço da ESD em 1986 por contrato anal e em 1987 celebraram novo contrato administrativo por dois anos, renovável, de acordo com o artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 185/81, de 1 de Junho.

b) Em 27 de Julho de 1990, o Conselho Superior de Dança aprovou as propostas de fls. 12 a 14 e de 16 a 18 no seguimento das quais foram promovidas as respectivas queixas crimes, que se encontram em fase de instrução na Polícia Judiciária de Lisboa.

c) O conselho científico da ESD, em reunião de 20 de Março de 1991, aprovou a proposta constante de fl. 20, propondo ao conselho científico que aprove a denúncia do contrato do professor António Pinto Ribeiro.

d) O mesmo conselho científico da ESD, em reunião de 20 de Março de 1991, aprovou a proposta constante de fl. 21, propondo ao conselho científico que aprove a denúncia do contrato da professora Maria Madalena.

e) No seguimento destas propostas foi elaborada a informação de fls. 22 e 23, a qual termina nos seguintes termos:

'[. . .] coloca-se à consideração superior a denúncia dos contratos administrativos de provimento dos docentes da ESD Maria Madalena V. C. Victorino e António Pinto da Silva Ribeiro, a autorizar ao abrigo do artigo 14.º, alínea *d*) do Decreto-Lei n.º 185/81, de 1 de

Julho, no uso de competência subdelegada e com efeitos a partir de 2 de Julho de 1991.

Lisboa, 3 de Abril de 1991.'

f) Sobre esta informação foi proferido, em 9 de Abril de 1991, pelo presidente do IPL, o seguinte despacho: 'Nos termos da lei concordo e autorizo'.

g) Após terem conhecimento deste despacho reclamaram os concorrentes pedindo a revogação do acto (fls. 25 e 26) e interpuseram recurso hierárquico junto dos Srs. Ministro da Educação e Cultura e Secretário de Estado do Ensino Superior.

h) Porque os recorrentes não haviam sido convocados para a reunião de 20 de Março de 1991, para a qual foram convocados todos os docentes, tendo o conselho científico da ESD ratificado a deliberação tomada em 20 de Março de 1991.

i) Foi, seguidamente, elaborada a informação de fls. 27 a 29, a qual conclui que:

'5.2 — Deverá, na sequência da deliberação do conselho científico, de 8 de Maio de 1991, e de proposta da escola, ser autorizada a rescisão por denúncia dos contratos administrativos de provimento dos docentes da ESD, Maria Madalena [. . .] e António Pinto [. . .], ao abrigo do artigo 154.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 185/81, de 1 de Julho de 1991 — termo do biénio em curso.'

j) Sobre esta informação foi proferido, em 20 de Maio de 1991, o seguinte despacho:

'Concordo e, em consequência:

[. . .]

b) Autorizo a rescisão dos contratos, de acordo com o referido no ponto 5.2 deste despacho.'

l) Este despacho foi levado ao conhecimento dos recorrentes pelos ofícios n.os 502 e 503, ambos de 5 de Junho de 1991.»

3 — Apurada esta matéria de facto, produziram-se na sentença recorrida várias considerações, que terminaram da seguinte maneira, e conduziram à rejeição do recurso contencioso:

«Do exposto parece-nos podermos concluir que o acto recorrido não definiu qualquer posição autoritária da Administração, no exercício de prerrogativas de autoridade que apenas emitiu uma declaração negocial com a qual denunciou o contrato que a ligava aos recorrentes.

Não estamos perante um acto administrativo entendido como um acto jurídico unilateral, praticado por um órgão da Administração no exercício de um poder administrativo visando a produção de efeitos jurídicos sobre uma situação individual num caso concreto (Freitas do Amaral, *Direito Administrativo,* III, p. 66), já que lhe falta a mencionada unilateralidade e autoridade.

Não se tratando de um acto administrativo não podiam os recorrentes impugná-lo contenciosamente através de recurso contencioso de anulação, sendo ilegal a sua interposição.»

4 — Os recorrentes não concordam com o assim decidido, como se vê pelas conclusões das suas alegações, atrás transcritas.

Vejamos se têm ou não razão.

O Decreto-Lei n.º 185/81, de 1 de Julho, aprovou o Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico, dispondo-se nos n.os 1 a 4 do seu artigo 8.º que podem ser contratadas para a prestação de serviço docente nos respectivos estabelecimentos individualidades nacionais ou estrangeiras, as quais serão equiparadas

às categorias da carreira do pessoal docente do ensino superior politécnico, cujo conteúdo se adeqúe às funções que terão de prestar.

De harmonia com o disposto no n.º 1 do artigo 12.º do mesmo diploma, o pessoal docente equiparado é provido mediante contrato com duração inicial de um ano, renovável por períodos bienais, acrescentando-se no n.º 2 do mesmo artigo que as renovações a que se refere o número anterior deverão ser expressas e fundamentadas em deliberação favorável do conselho científico».

Depois de no artigo 13.º se estabelecerem várias disposições sobre o pessoal docente equiparado, dispõe-se no artigo 14.º o seguinte:

«Os contratos do pessoal a que se refere o artigo anterior apenas podem ser rescindidos nos casos seguintes:

a) Denúncia, por qualquer das partes contratantes, até 30 dias antes do termo do prazo do contrato;

b) Aviso prévios de 60 dias por parte do contratado;

c) Mútuo acordo das partes, a todo o tempo;

d) Proposta fundamentada do conselho científico, ouvido o interessado;

e) Decisão final proferida na sequência de processo disciplinar.»

5 — No caso em apreciação, os recorrentes foram admitidos ao serviço da ESD em 1986, por contrato anual: celebrado em 1987 novo contrato administrativo por dois anos, este teria terminado em 1989, mas isso não aconteceu, pelos motivos constantes da acta da reunião do conselho científico de 20 de Março de 1991, que também indica o que se passou a seguir, ou seja:

Em 11 de Julho de 1989, o conselho científico decidiu não renovar os contratos dos recorrentes, decisão que, contudo, veio a ser considerada formalmente inválida por se encontrar ultrapassado o respectivo prazo, daí resultando a renovação automática dos mesmos contratos por novo biénio;

Em 23 de Julho de 1990, o conselho científico propôs a rescisão dos contratos dos recorrentes, ao abrigo da alínea *d*) do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 185/81, mas essa proposta não obteve seguimento;

Aproximando-se o termo do biénio — 2 de Julho de 1991 —, o conselho científico, no dia 20 de Março desse ano, e sem prejuízo da proposta da rescisão aprovada em 23 de Julho de 1990, aprovou uma nova proposta no sentido da denúncia dos contratos.

A partir daquele dia 20 de Março de 1991 passou-se o seguinte:

Em 9 de Abril de 1991, o Sr. Presidente do IPL autorizou a denúncia dos contratos dos recorrentes, ao abrigo da alínea *d*) do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 185/81, com efeitos a partir de 2 de Julho de 1991;

Após reclamação dos recorrentes foi efectuada, no dia 8 de Maio de 1991, nova reunião do conselho científico, para a qual eles foram convocados, tendo sido ratificada a deliberação tomada no anterior dia 20 de Março;

Finalmente, por despacho de 20 de Maio de 1991, o Sr. Presidente do IPL autorizou a rescisão por denúncia dos contratos dos recorrentes, ao abrigo do artigo 14.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 185/81, com efeitos a partir de 2 de Julho seguinte.

6 — Verifica-se, assim, que a partir de 11 de Julho de 1989 o conselho científico da ESD exprimiu por várias vezes a sua posição no sentido da não manutenção dos recorrentes no exercício das funções naquela escola.

E se até determinado momento se invocou para esse efeito a alínea *d*) do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 185/81 — ou seja, «proposta fundamentada do conselho científico, ouvido o interessado» —, a rescisão dos contratos dos recorrentes acabou por acontecer nos termos da alínea *a*) desse artigo, ou seja, «denúncia, por qualquer das partes contratantes, até 30 dias antes do termo do prazo do contrato».

Como o despacho a autorizar a denúncia foi proferido em 20 de Maio de 1991, e o termo da renovação dos contratos ocorria no dia 2 de Julho seguinte, foi respeitado o mencionado prazo de 30 dias, o que significa que os contratos se devem considerar rescindidos naquele dia 2 de Julho, isto independentemente de se averiguar se a renovação dos contratos era automática, se não houvesse denúncia, ou se tal renovação só poderia ocorrer por acto expresso e fundamentado em deliberação favorável do conselho científico, como parece resultar do n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 185/81.

E o problema que se põe é o de saber se o aludido despacho de 20 de Maio de 1991 constitui ou não um acto administrativo susceptível de impugnação contenciosa.

7 — É sabido que os contratos administrativos estão sujeitos a um regime especial, decorrente do interesse público que lhes está subjacente, a que fica sujeito o contraente particular, e que poderá comportar a prática pela entidade pública que intervém nesses contratos de actos administrativos.

Assim é que, estabelecendo-se no artigo 51.º, n.º 1, alínea *g*), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, que compete aos tribunais administrativos de círculo conhecer «das acções sobre contratos administrativos e sobre responsabilidade das partes pelo seu incumprimento», determina-se no n.º 3 do artigo 9.º do mesmo diploma que o disposto naquela alínea «não exclui o recurso contencioso de actos administrativos destacáveis respeitantes à formação e à execução dos contratos administrativos».

Também no artigo 180.º do Código de Procedimento Administrativo (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro) — na linha, aliás, do que já era sustentado pela doutrina e pela jurisprudência (cf., por exemplo, os Acórdãos de 18 de Junho de 1985 e de 29 de Janeiro de 1987, em *Acórdãos Doutrinais,* n.ºs 291, p. 310, e 310, p. 1300, respectivamente) — se dispõe que, salvo quando outra coisa resultar da lei ou da natureza do contrato, a Administração pode, além do mais, «rescindir unilateralmente os contratos por imperativo de interesse público devidamente fundamentado, sem prejuízo do pagamento de justa indemnização» [alínea *c*)] e «aplicar as sanções previstas para a inexecução do contrato» [alínea *e*)], o que implica necessariamente a prática de actos administrativos.

Atendendo ao disposto no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 185/81, verifica-se que de algumas das suas alíneas resulta a possibilidade da prática pela entidade pública contratante de actos administrativos, ou seja, de actos unilaterais e autoritários da Administração: é o caso da alínea *e*), onde se prevê a emissão de decisões finais da sequência de processos disciplinares, e também, segundo se crê — e sem necessidade de aprofundar a questão, já que acabou por não ser essa a alínea ao abrigo da qual foi autorizada a rescisão dos contratos dos recorrentes —, o caso da alínea *d*), pois, da conjugação com as restantes alíneas do artigo 14.º, parece resultar que, na sequência de proposta fundamentada do conselho científico, poderá

ser decretada unilateralmente pela Administração rescisão do contrato durante a sua vigência.

O mesmo já não acontece, no entanto, com as restantes alíneas do artigo 14.º: quanto à da alínea *b*), nela prevê-se apenas um aviso prévio por parte do contratado, com exclusão, portanto, de qualquer actuação da Administração; quanto à da alínea *c*), prevê-se um acordo das partes, a todo o tempo, para a rescisão do contrato, o que significa que, na obtenção desse acordo, a Administração e o docente estão colocados em plano de igualdade.

Mas isso também se verifica, afinal, no caso da alínea *a*): na realidade, a qualquer das partes contratantes — Administração e particular — é conferida a faculdade de denunciar o contrato, até 30 dias antes do termo do prazo do contrato (entenda-se, do prazo inicial ou do prazo resultante da renovação).

Estão, pois, nesta parte, a entidade pública e o particular colocados precisamente na mesma posição, qualquer deles podendo usar, sem restrições, da faculdade de denúncia: não há qualquer posição autoritária da Administração perante o particular, não há qualquer imposição feita por aquela a este, mas antes uma manifestação de vontade da Administração, idêntica à que o particular pode emitir.

Como se disse no Acórdão do pleno da Secção de 13 de Março de 1990 (*Acórdãos Doutrinais,* n.º 359, p. 1280), a Administração age como parte no contrato, e não como autoridade, produzindo, ao fim e ao cabo, uma declaração de base negocial, e não um acto autoritário.

Nestas condições, não é possível considerar-se que, ao denunciar os contratos dos recorrentes, ao abrigo do disposto na alínea *a*) do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 185/81, a autoridade recorrida tenha praticado um acto administrativo susceptível de impugnação contenciosa.

Aliás, se assim não fosse, a Administração acabaria por ficar, não numa posição de supremacia perante a contraente particular, como é característico dos contratos administrativos, mas antes num plano de inferioridade, pois, enquanto o particular poderia denunciar o contrato sem ter que fornecer qualquer explicação para a sua conduta, a Administração teria que obedecer aos requisitos para a emissão de actos administrativos, a começar desde logo pela obrigatoriedade de ter que fundamentar a denúncia do contrato, em obediência ao disposto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

De tudo o que se disse resulta que a sentença recorrida decidiu correctamente quando rejeitou o recurso contencioso, não merecendo, assim, a censura que lhe é feita pelos recorrentes.

8 — Em face do exposto, acordam em negar provimento ao recurso interposto para este Tribunal.

Custas pelos recorrentes, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, a pagar por cada um deles, em, respectivamente, 15 000$ e 8000$.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1993. — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* (relator) — *José Manuel de Moura Pires Machado — José Maria Gonçalves Pereira.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 25 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Administração-Geral do Porto de Lisboa. Isenção. Chamamento à autoria. «Legitimidade». Comissão de Análise de Recurso de Saneamento e Reclassificação. Revogação de acto ilegal. Reintegração de servidores do Estado. Acção de condenação. Vencimentos. Indemnização. Prescrição. Pedido principal. Causa de pedir. Responsabilidade extracontratual. Absolvição do pedido.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A Administração-Geral do Porto de Lisboa, hoje, Administração do Porto de Lisboa, quer pela sua nova lei orgânica (Decreto-Lei n.º 309/87, de 7 de Agosto, quer pela anterior (Decreto-Lei n.º 36 976, de 30 de Julho de 1948), é e era um serviço público personalizado do Estado, do género instituto público.

2 — A Administração do Porto de Lisboa está expressamente isenta de custas em processos judiciais, administrativos e fiscais (artigo 51.º da sua lei orgânica).

3 — Mas já o estava, não obstante o disposto no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 118/85, de 19 de Abril, que revogou todas as disposições legais que estabeleciam isenções não previstas no Código das Custas Judiciais.

4 — A aceitação do chamamento à autoria significa o reconhecimento por parte do chamamento do que o réu é titular da acção do direito de regresso sobre si mas que, face ao caso julgado que se forma na acção, convém defender-se como se réu também fosse.

5 — Após a aceitação não pode o chamado arguir a sua ilegitimidade alegando para o efeito que aceitou o chamamento tão-só para fazer prova de que o réu não é titular da acção do direito de regresso sobre si.

6 — Tendo a Comissão de Análise de Recursos de Saneamento e Reclassificação, por deliberação de 1982, publicada no Diário da República, *2.ª série, de 25 de Janeiro de 1983, revogado* ex tunc *o despacho ministerial de 1975 que, na sequência de acontecimentos de 25 de Abril, demitira da função pública o autor, por abandono de lugar, e tendo-o reintegrado com direito, para todos os efeitos, à reconstituição ingral da carreira, como se demitido não tivesse sido, à data da propositura da acção de condenação, em 1985, já se encontrava prescrito o seu direito à indemnização por factos ilícitos resultantes de responsabilidade civil extracontratual.*

7 — Não se encontrava, porém, prescrito, o direito à indemnização reconhecido, implicitamente, pela deliberação da referida Comissão de Análise, ao abrigo do artigo 85.º, n.º 6, do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho.

8 — Tendo o autor, no pedido principal, requerido o pagamento dos vencimentos que deixou de auferir durante o período em que esteve demitido, deve entender-se por tal que limitou aos mesmos o montante da indemnização devida.

9 — Pretendendo o autor que os tribunais administrativos lhe liquidassem os referidos vencimentos — na forma de indemnização — porque não se tratava de responsabilidade civil extracontratual, deveria ter invocado como causa de pedir a recusa dessa liquidação, ou uma liquidação por parte da Administração por montante inferior ao devido e não a deliberação da Comissão de Análise em que lhe foi reconhecido tal direito.

10 — A inexistência da violação do direito conduz à absolvição do pedido.

Recurso n.º 31 217, em que são recorrentes a Admnistração do Porto de Lisboa e outros e recorridos os mesmos. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. António Samagaio.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — A Administração do Porto de Lisboa, o Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) e o engenheiro Fernando Flores Ribeiro Spínola, inconformados com a sentença do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, de 9 de Março de 1992, proferida a fls. 461 e segs. dos presentes autos, que condenou a Administração-Geral do Porto de Lisboa (AGPL), hoje, Administração do Porto de Lisboa (APL), a pagar ao engenheiro Fernando Spínola a quantia de 20 771 630$, em acção de «condenação», por si intentada, da mesma interpuseram o presente recurso, sendo o interposto por este último subordinadamente.

2 — Entretanto, vários agravos foram interpostos ao longo da acção, quer pelo MP, quer pela ré, APL.

Assim, e pela ordem cronológica:

I — Agravos por parte da ré, APL, dos despachos que a sujeitaram a preparo inicial pelo incidente por si suscitado do chamamento à autoria do Estado e a preparo inicial correspondente à contestação.

II — Agravo deduzido pelo MP do despacho saneador na parte que desatendeu as por si invocadas excepções da ilegitimidade quanto ao chamamento à autoria do Estado, da ineptidão da petição inicial e da prescrição.

III — Agravo interposto pelo MP do despacho que deferiu ao autor o requerimento de ampliação do pedido.

3 — Deu a sentença recorrida como provados os seguintes factos:

«*a*) Por despacho de 28 de Outubro de 1975, do Ministro dos Transportes e Comunicações, o autor, engenheiro civil de 1.ª classe da AGPL 'foi demitido, por abandono de lugar, nos termos do n.º 6 do § 3.º do artigo 23.º do Estatuto Disciplinar (ED) dos Funcionário Civis do Estado, aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 32 659, de 9 de Fevereiro de 1943' (*Diário do Governo,* 2.ª série, n.º 269, de 20 de Novembro de 1975).

b) O *Diário da República,* 2.ª série, suplemento ao n.º 251, de 29 de Outubro de 1982, publicou, pela Comissão de Análise de Recursos

de Saneamento e Reclassificação (CARSR), do Conselho da Revolução, o seguinte:

'Ao abrigo da resolução do Conselho da Revolução de 23 de Março de 1976, publicado no *Diário do Governo,* 2.ª série, n.º 77, de 31 do mesmo mês, foi proferido o seguinte despacho: Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes, de 28 de Outubro de 1982:

> Fernando Flores Ribeiro de Spínola, engenheiro civil de 1.ª classe da AGPL — determinada a revogação extintiva do despacho ministerial de 28 de Outubro de 1975, publicado no *Diário do Governo*, 2.ª série, n.º 269, de 20 de Novembro de 1975. No aproveitamento deste funcionário deverão ser tidas em atenção as disposições do artigo 85.º do ED dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local';

c) O *Diário da República,* 2.ª série, de 25 de Janeiro de 1983, publicou através da CARSR o seguinte despacho:

'Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes:

> Fernando Flores Ribeiro de Spínola, engenheiro civil de 1.ª classe da AGPL — determinada a revogação anulatória do despacho ministerial de 28 de Outubro de 1975, publicado no *Diário do Governo*, 2.ª série, n.º 269, de 20 de Novembro de 1975, com direito, para todos os efeitos, à reconstituição integral da carreira, como se demitido não tivesse sido (anotado pelo TC em 10 de Janeiro de 1983)'.

d) Por despacho de 11 de Janeiro de 1983, foi concedida licença ilimitada ao autor (*Diário da República,* 2.ª série, de 8 de Fevereiro de 1983).

e) O autor era, em 11 de Março de 1975, engenheiro civil de 1.ª classe do quadro da AGPL.

f) Ocupava, então, interinamente, o cargo de director do Gabinete de Estudos e Planeamento.

g) O autor foi detido em 11 de Março de 1975.

h) O autor esteve preso na cadeia de Caxias.

i) Foi libertado em 4 de Abril de 1975, embora com residência controlada.

j) Após a sua libertação o autor pretendeu voltar ao serviço da AGPL.

l) E não lhe foi permitido voltar ao serviço da AGPL após a sua libertação.

m) Em 8 de Maio de 1975, foi enviado ao autor o ofício constante de fl. 10.

n) Desde 12 de Março de 1975 deixaram de ser pagas quaisquer remunerações ao autor.

o) O autor ficou sem meios para prover à sua subsistência.

p) Mantinham-se as perspectivas de arrastamento da sua suspensão na AGPL.

q) Eram inexistentes as perspectivas de obter outro emprego em Portugal.

r) A sua situação de suspenso da AGPL, a que se refere o doc. de fl. 10, era motivo bastante para o autor não conseguir qualquer trabalho.

s) O processo disciplinar a que se refere a alínea *a*) foi instaurado pela AGPL.

t) Em execução das decisões referidas em *b*) a AGPL reintegrou o autor no serviço em 28 de Outubro de 1982, com a categoria engenheiro principal.

u) A pedido do autor ficou este na situação de licença sem vencimento por 90 dias, a partir de 30 de Dezembro de 1982.

v) Os montantes das remunerações que o autor teria recebido entre 12 de Março de 1975 e 30 de Dezembro de 1982 seriam os seguintes:

> De 12 de Março a 30 de Abril de 1976 — 18 753$;
> De 1 de Maio de 1975 a 31 de Dezembro de 1976 — 240 000$;
> De 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1977 — 165 600$;
> De 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1978 — 192 000$;
> De 1 de Janeiro a 30 de Junho de 1979 — 105 600$;
> De 1 de Julho de 1979 a 31 de Março de 1980 — 201 600$;
> De 1 de Abril a 30 de Junho de 1980 — 74 400$;
> De 1 de Julho de 1980 a 3 de Abril de 1981 — 267 000$;
> De 1 de Maio a 31 de Dezembro de 1981 — 246 400$;
> De 1 de Janeiro a 30 de Dezembro de 1982 — 408 108$.

x) Desde a data da instituição do prémio de produtividade o autor, enquanto ao serviço, sempre dele beneficiou.

z) Se o autor tivesse continuado ao serviço manteria este benefício sempre ao mais alto nível.

*a*1) O prémio de produtividade ascenderia a:

> De 12 de Março de 1975 a 30 de Abril de 1982 — 289 486$;
> De 1 de Maio de 1982 a 30 de Dezembro de 1982 — 48 907$.

*b*1) O autor esteve sem emprego ou remuneração entre 12 de Março de 1975 e 15 de Janeiro de 1976.

*c*1) Durante este período amigos e familiares do autor facultaram-lhe, a seu pedido, 120 000$ que este devolveu.

*d*1) Teve o autor que procurar trabalho em outro país.

*e*1) Deslocou-se para França com mulher e filhos.

*f*1) Dispendeu 150 000$ com as viagens.

*g*1) Em França comprou alguns móveis, esteve hospedado em hotel até arrendar apartamento, dispendeu dinheiro com o agenciamento e arrendamento deste.

*h*1) O autor teve gastos que não teria, designadamente, os relativos aos docs. de fls. 106 e 107, 108, 109, 110 e 111.

*i*1) O autor dispendeu o que consta do doc. de fl. 112 na aquisição de uma viatura.

*f*1) Pelo apartamento da Falésia a melhor oferta que o autor obteve foi de 500 000$.

*l*1) O autor vendeu a nua propriedade do referido apartamento por 300 000$.

*m*1) Fê-lo porque não dispunha de outros meios para se deslocar para França.

*n*1) O autor dispendeu em apoio escolar para adaptação de seus filhos quantias não apuradas.

*o*1) A mulher do autor recebeu assistência médica e hospitalar.

*p*1) A mulher do autor foi afectada de doença nervosa entre 1980 e 1981.

*q*1) O autor viu cortada a sua carreira na AGPL.

*r*1) O ambiente de trabalho e de relacionamento pessoal em França era diferente do que tinha em Portugal.

*s*1) O corte da carreira e o facto de ter de ir trabalhar para França causou-lhe desgosto.

*t*1) O autor desde Janeiro de 1976 exerce actividade profissional remunerada no estrangeiro, tendo auferido como remunerações os quantitativos constantes do doc. de fl. 231, traduzido a fls. 306 e 307.»

3 — Exposta a matéria de facto passemos a análise dos diversos recursos interpostos, começando pelos agravos da recorrente APL dos despachos que a sujeitaram a preparos iniciais pelo chamamento à autoria do Estado e pela contestação.

Citada para contestar a acção intentada pelo autor, engenheiro Fernando Flores Ribeiro Spínola, a então AGPL chamou à autoria o Estado (requerimento de fl. 22).

O M.mo Juiz do tribunal *a quo*, por seu despacho de 28 de Outubro de 1985, a fl. 25 dos autos, determinou que a requerente fizesse o respectivo preparo inicial por a ele estar sujeito nos termos das disposições conjugadas dos artigos 117.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, 5.º do Decreto-Lei n.º 118/85, de 19 de Abril, e 3.º, 43.º, n.º 2, alínea *a*), 96.º, n.º 1, 101.º, n.º 1, e 104.º, n.º 1, do Código das Custas Judiciais (CCJ), o primeiro destes na redacção dada pelo citado Decreto-Lei n.º 118/85.

Posteriormente, tendo a referida APL contestado, foram-lhe entregues pela secretaria as respectivas guias para proceder ao respectivo preparo.

Pelo requerimento de fl. 44 impetrou ao M.mo Juiz que, como tinha agravado do despacho que lhe impusera o pagamento de preparos, confirmasse por despacho o acto da Secção para que fosse interposto recurso, embora pagando também este preparo.

O M.mo Juiz determinou, por despacho de fl. 45, que a APL procedesse ao respectivo preparo, pois, salientou, a mesma está sujeita a preparos e custas nessa acção, sem prejuízo da sua isenção de imposto de selo, por força do n.º I do capítulo «Outras isenções», anexo à Tabela Geral do Imposto de Selo, na redacção do Decreto-Lei n.º 136/78, de 12 de Junho.

Contra o assim decidido reagiu a agravante, dizendo que é incontroverso que os preparos estão compreendidos nas custas — cf. artigo 1.º do CCJ —, pelo que, se não há custas, não há obrigação de preparar.

De resto, mesmo antes da publicação do novo estatuto orgânico da APL — Decreto-Lei n.º 309/87, de 7 de Agosto — a lei orgânica anterior da AGPL — Decreto-Lei n.º 36 976, de 20 de Julho de 1948 — na vigência da qual foram proferidos os despachos agravados, «sustentava a isenção prevista na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 3.º do CCJ, porquanto, a AGPL era um serviço personalizado do Estado, sendo manifesta a ligação orgânica entre ela e o Estado».

Vejamos.

Hoje a questão está expressamente resolvida pelo artigo 51.º, alínea *c*), do Estatuto Orgânico da APL, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 309/87, de 7 de Agosto, que estatui:

«A APL é titular dos direitos e obrigações atribuídos ao Estado nas disposições legais e regulamentares aplicáveis, designadamente, quando:

[. . .]

o) A isenção de custas, emolumentos e demais encargos em processos judiciais, administrativos e fiscais:

[. . .].»

Mas, tendo sido os despachos agravados proferidos antes da entrada em vigor do novo estatuto da AGPL, a lei de então determinava a sua isenção de custas nos processos judiciais?

O M.mo Juiz do tribunal *a quo*, baseando-se, essencialmente, no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 118/85, de 19 de Abril, que revogou, para além do mais, todas as disposições legais que estabeleciam isenções de custas não previstas no CCJ, concluiu que a AGPL não estava isenta de custas.

Salvo o devido respeito, não se concorda com o decidido.

A AGPL era, nos termos do Decreto-Lei n.º 36 976, de 20 de Julho de 1948, com as alterações introduzidas especialmente pelos Decretos-Leis n.os 47 489, de 9 de Janeiro de 1967 e 899/76, de 30 de Dezembro, um organismo autónomo com personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e encontrava-se integrada no Ministério das Comunicações, então existente, conforme o disposto no seu artigo 1.º

Constituía, assim, nos termos daqueles diplomas legais, um serviço personalizado do Estado, do género instituto público, desempenhando funções que ao Estado pertenciam, através da designada administração indirecta deste. Veja-se, sobre o assunto, para maiores desenvolvimentos, o parecer da Procuradoria-Geral da República (PGR), de 12 de Fevereiro de 1980, publicado no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 308, pp. 47 e segs.

Pelo artigo 1.º do seu actual estatuto a APL continua a ter a mesma natureza jurídica.

Assim sendo, e porque um dos objectivos da nova lei orgânica foi o de reunir num só diploma as diversas leis que disciplinavam a AGPL, como de certa forma se infere do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 309/87, que a aprovou, forçoso será concluir que a referência expressa no seu artigo 51.º à isenção de custas em processos judiciais, administrativos e fiscais, não teve outra finalidade se não reafirmar a regalia de que sempre disfrutou antes da publicação do citado Decreto-Lei n.º 118/85, e afastar, assim, eventuais dúvidas que este diploma pudesse suscitar quanto à sua continuidade, até porque se a APL é titular dos direitos e obrigações atribuídos ao Estado, designadamente dos elencados no citado artigo 5.º do seu novo estatuto, também já o era pelo anterior.

E, como as custas abrangem os preparos — n.º 2 do artigo 1.º do CCJ —, a ora recorrente não estava obrigada a eles quanto ao incidente do chamamento à autoria do Estado e quanto à contestação.

Consequentemente, procedem os dois agravos interpostos pela ora recorrente, APL.

4 — Recurso do despacho saneador interposto pelo magistrado do MP.

Agravou o Estado do improvimento das excepções da ineptidão da petição inicial, da «ilegitimidade» e da prescrição.

Relativamente à primeira — ineptidão da petição inicial — conclui o representante do MP concordar com o decidido visto que quando o «autor propôs a acção contra a AGPL nunca vislumbrou que a ré viesse chamar o Estado à autoria. Daí que o autor tenha construído o seu petitório com base nos pressupostos do litígio com a AGPL e não com o Estado».

Consequentemente, não se conhece desta parte do agravo, dado o recorrente ter limitado, nesta medida, o seu objecto, nas respectivas alegações.

5 — «Ilegitimidade»:

Sustenta o MP que o Estado é parte «ilegítima», tendo aceitado o chamamento à autoria apenas para definir e esclarecer a sua posição, ou seja, para definir e esclarecer a razão porque não devia ter sido chamado.

E acrescenta nas suas conclusões:

«Proposta contra a AGPL acção de indemnização com fundamento no facto do autor ter sido impedido de prestar as suas funções naquela empresa e da qual é funcionário, o Estado, chamado à autoria, pode na sua defesa, alegar das razões porque não devia ser chamado, invocando a sua 'ilegitimidade'.»

Refere ainda que, aferindo-se a legitimidade do réu pelo interesse que tem em contradizer a pretensão do autor, e verificando-se a ilegitimidade quando exista uma disparidade entre os titulares dos interesses em conflito, o Estado é parte «ilegítima» nesta acção por não ser sujeito da relação controvertida nos termos em que o autor a perspectivou, razão pela qual não devia ter sido chamado à autoria.

Daí que o despacho que julgou o Estado parte «legítima» tenha violado o disposto nos artigos 26.º, e 494.º do Código de Processo Civil (CPC), e 325.º e 326.º do mesmo diploma.

Antes de mais importa esclarecer que o incidente do chamamento à autoria, previsto nos artigos 325.º e segs. do CPC, visa, não a condenação do chamado juntamente com o réu, mas tão-só sujeitá-lo aos efeitos do caso julgado da sentença eventualmente condenatória que vier a ser proferida e a vinculá-lo, por outro lado, ao pressuposto do direito de acção de regresso daquele sobre si. Neste sentido, os Acórdãos deste STA de 27 de Setembro de 1990, proferido no recurso n.º 28 261, do Supremo Tribunal de Justiça de 3 de Janeiro de 197 e de 21 de Novembro de 1975, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.os 243, p. 174, e 251, p. 114, respectivamente.

Posto isto, dir-se-á, salvo o devido respeito, não se concordar com a tese sustentada pelo Ex.mo Magistrado do Ministério Público, que alega ter aceitado o chamamento à autoria apenas para e tão-só invocar das razões porque não deveria ter sido chamado. Um chamamento à autoria com esta finalidade está completamente fora da disciplina das normas legais que regulamentam o respectivo incidente.

Se aquele ilustre magistrado entendia que a ré, AGPL, não era titular da acção do direito de regresso contra o Estado, não devia ter aceitado o chamamento, pois prosseguindo a acção e sendo a ré condenada, não lhe adviria daí qualquer prejuízo. É que, como acentua Jacinto Rodrigues Bastos, in *Notas ao Código de Processo Civil*, 2.ª ed., vol. II, p. 140, o caso julgado que assim se formar apenas torna indiscutível que a ré deve satisfazer determinada prestação ao autor. Se depois a ré pretender exercer a acção do direito de regresso contra si (Estado) tem de demandar este e convencê-lo da existência desse direito. Seria esta, então, a oportunidade que o Estado se reservaria para demonstrar a inexistência da acção de regresso e, em consequência, para obter a absolvição do pedido.

A aceitação do chamamento à autoria significa, assim, o reconhecimento por parte do chamado que o réu tem direito à acção do direito de regresso sobre si, podendo e devendo o chamado defender-se na acção intentada pelo autor como se réu fosse, pois que o montante da indemnização que vier a ser fixado fica abrangido pelo efeito do caso julgado na acção de regresso.

Não tem, pois, a aceitação por objectivo proporcionar ao chamado a prova de que sobre ele o réu não é titular da acção do direito de regresso.

De resto, citado o Estado na pessoa do digno magistrado do MP para no prazo de oito dias, a contar dessa data, cujo prazo terminava a 28 de Janeiro de 1986, declarar se aceitava ou não a autoria (fl. 31 v.º) nada disse, pelo que, nos termos do artigo 328.º do CPC, se tem de considerar a aceitação do chamamento à autoria sem qualquer reserva ou condição, pois só a 14 do mês seguinte aquele magistrado apresentou a sua defesa (fl. 33), onde refere que «o Estado aceita intervir apenas para dentro do processo definir e esclarecer a sua posição, ou seja, só para o efeito de mostrar porque é que não devia ter sido chamado nem é parte legítima».

Consequentemente, e ainda que a lei permitisse a aceitação com tal reserva, o que não permite, como se viu, nem mesmo assim o Estado tinha aceitado o chamamento nessas condições.

Transitado, pois, em julgado o despacho que ordenou o chamamento à autoria do Estado este passou a ser «parte legítima» no processo pelo que a decisão, no despacho saneador, do M.mo Juiz do tribunal *a quo* neste sentido, não merece qualquer censura.

6 — Prescrição do direito à indemnização.

Ré e MP arguiram a excepção da prescrição do direito do autor, com o fundamento de que há muito mais de três anos este tinha conhecimento dos factos em que base o pedido. O M.mo Juiz do tribunal *a quo* julgou improcedente tal excepção.

Mas vejamos.

Invocou o autor, como se salienta na douta sentença recorrida, que em resultado da decisão da CARSR do Conselho de Revolução, publicada no *Diário da República,* 2.ª série, de 25 de Janeiro de 1983, que revogou o despacho que demitiu o autor do seu cargo, a AGPL integrou o autor no serviço no dia 28 de Dezembro de 1982. E, por isso, pediu o pagamento dos vencimentos que deixou de auferir desde 12 de Março de 1975 a 28 de Dezembro de 1982, no montante de 2 257 854$, dizendo tratar-se de mera execução do despacho de reintegração.

Mas, subsidiariamente, para o caso de não ser atendido tal pedido, pede o pagamento de 2 820 753$, quantia superior ao montante dos vencimentos, a título de indemnização pelos danos efectivamente sofridos pelo autor e com o fundamento em facto ilícito.

Assim sendo, o pedido subsidiário tem como causa de pedir facto ilícito ocorrido em 1975 [detenção de 11 de Março de 1975 a 4 de Abril seguinte e não permissão de voltar ao serviço da AGPL — alíneas *g*) a *m*) da matéria de facto], pelo que, tendo a respectiva acção sido intentada só a 19 de Junho de 1985 (carimbo de entrada na secretaria do TAC de Lisboa, a fl. 1), desde há muito que se encontrava prescrito esse direito, nos termos do n.º 1 do artigo 498.º do Código Civil (CC), *ex vi* do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, onde se fixa o prazo de três anos contados da data em que o lesado teve conhecimento do direito que lhe compete, ainda que desconheça a extensão integral do dano.

Consequentemente, e porque o autor não podia deixar de ter conhecimento, em 1975, do facto ilícito em que veio a fundamentar o pedido subsidiário, o respectivo direito encontra-se prescrito, pro-

cedendo, portanto, nesta parte, o agravo do Ex.mo Magistrado do MP.

7 — Não assim quanto ao pedido principal, em que se pedem os vencimentos, como meio de indemnização que ao autor fora reconhecida pela deliberação da CARSR na sequência da revisão do processo disciplinar e por força do disposto no n.º 6 do artigo 85.º do ED dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho.

Anote-se que tendo o autor pedido os vencimentos que deixou de perceber desde 12 de Março de 1975 a 30 de Dezembro de 1982, como pedido principal, terá de considerar-se o respectivo montante como o correspondente à indemnização que lhe é devida — cf., neste sentido, o Acórdão de 22 de Setembro de 1992, proferido no processo n.º 30 484 — sujeito, claro está, à actualização respectiva, face à inflação.

Ora, e como se acentua no parecer da PGR, de 25 de Julho de 1984, relativo à presente questão, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 9 de Fevereiro de 1985, «se como princípio geral do início do prazo prescricional se há-de entender que só tem lugar quando o direito está em condições de o seu titular poder exercitá-lo — princípio que tem consagração legal no artigo 306.º, n.º 1, do CC — porque decorre do próprio fundamento da prescrição», forçoso é então concluir que à data da instauração da presente acção, em 19 de Junho de 1985, o direito do autor não se encontrava prescrito, já que o mesmo só pela referida deliberação publicada no *Diário da República,* 2.ª série, de 25 de Janeiro de 1983, lhe foi reconhecido.

8 — Antes, porém, de entrarmos na análise da causa de pedir do pedido principal, que a ré, ora recorrente, APL, sustenta nas suas alegações que foi alterada pelo tribunal, quando por lei estava impedido de o fazer, importa conhecer a alegada nulidade da sentença, por si e pelo Ex.mo Magistrado do MP, por oposição dos fundamentos com a decisão.

O M.mo Juiz do tribunal recorrido depois de acentuar que o autor não recebeu qualquer remuneração no período de tempo em que esteve desempregado e que os prejuízos sofridos coincidem com o período em que esteve ilegalmente afastado, devendo a indemnização coincidir com o montante dos vencimentos que teria recebido se não tivesse sido impedido de exercer as suas funções, concluiu que esse período de afastamento se verificou desde 12 de Março de 1975 a 15 de Janeiro de 1976, tendo no entanto condenado a ré pelo valor total do pedido, correspondente ao período de vencimentos e outras remunerações de 12 de Março de 1975 a 30 de Dezembro de 1982.

Daqui arrancou aquele ilustre magistrado recorrente e a APL para sustentarem que a sentença é nula por os respectivos fundamentos estarem em oposição com a decisão condenatória [artigo 668.º, n.º 1, alínea *c*), do CPC].

Salvo o devido respeito, trata-se antes de um mero erro material, de um manifesto lapso, que levou o M.mo Juiz a escrever 15 de Janeiro de 1976 em vez de 30 de Dezembro de 1982, pois não se infere da sentença que o M.mo Juiz quisesse restringir o período de vencimentos devidos ao autor depois de ter dado como provado que o período em causa ia de 12 de Março de 1975 a 30 de Dezembro de 1982 [cf. alínea *v*) da matéria de facto].

De resto, ele próprio, na sustentação da sentença, a fl. 522, refere tratar-se precisamente de erro manifesto.

Improcede, pois, a alegada nulidade de sentença.

9 — Passemos, então à análise da causa de pedir do pedido principal que, conforme alegado pela ré, a sentença recorrida alterou.

O autor pediu o pagamento dos seus vencimentos de 12 de Março de 1975 a 30 de Dezembro de 1982, baseando-se na deliberação da CARSR, que determinou a revogação anulatória do despacho ministerial de 28 de Outubro de 1975, que o demitira da função pública, e lhe reconheceu o direito, para todos os efeitos, à reconstituição integral da carreira, como se demitido não tivesse sido [cf. alínea *c*) da matéria de facto].

Por força do disposto no n.º 6 do artigo 85.º do citado ED de 1979, de resto, com redacção idêntica no n.º 6 do artigo 83.º do aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, segundo o qual «o funcionário tem direito, em caso de revisão procedente, à reconstituição da carreira, devendo ser consideradas as expectativas legítimas de promoção que não se efectivaram por efeito da punição, sem prejuízo da indemnização a que tenha direito, nos termos gerais, pelos danos morais e materiais sofridos», tem de considerar-se que o autor na presente acção, fez coincidir o montante da indemnização com o montante dos vencimentos que deixou de perceber, o que não deixa de ser legítimo. Isto é: a indemnização devida confina-se ao montante dos vencimentos não recebidos, fixando o autor, desta forma, indirectamente o limite máximo daquela, sem prejuízo da sua actualização face à inflação e da aplicação do princípio da compensação do dano pelo lucro.

Ora, invocou o autor, como causa de pedir na presente acção de condenação da AGPL, a aludida deliberação que lhe reconheceu o seu direito «à reconstituição integral da carreira como se demitido não tivesse sido», referindo ele próprio que «o direito que se arroga nos presentes autos é a mera execução daquele que é reconhecido no despacho de reintegração» (referida deliberação), e ainda, que a ré, AGPL, «reconheceu expressamente (doc. n.º 1) a obrigação de cumprir com os direitos que ao autor assistem», neles se inserindo a respectiva indemnização.

Quer dizer: a Administração reconheceu pela referida deliberação, além do mais, a obrigação de indemnizar o autor, mas este invocou como fundamento do seu direito precisamente tal deliberação.

Ora, se a Administração reconheceu já o direito ao autor, não existe qualquer litígio entre ambos.

Cumpria, pois, ao autor, requerer o pagamento ou a liquidação da indemnização, e só no caso de recusa ou de liquidação por montante inferior é que seria lícito àquele dirigir-se aos tribunais administrativos a exigir a reparação do seu direito violado pelo não cumprimento da obrigação reconhecida.

Com efeito, não se trata de um pedido de indemnização pela prática de facto ilícito no âmbito da responsabilidade extracontratual do Estado, nos termos do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, o que a verificar-se estaria prescrito o respectivo direito, mas antes de pedir uma indemnização com fundamento no não cumprimento de uma obrigação.

Só que, como se salientou já, não se verifica a violação do direito do autor, pois a Administração já reconheceu a correspectiva obrigação, e nem da matéria de facto nem dos autos consta que a ré

tenha recusado o pagamento da indemnização ou a tenha liquidado por montante inferior ao devido.

Como salienta Alberto dos Reis, in *Código de Processo Civil, Anotado*, vol. I, p. 300, «O pedido deve ser o corolário lógico ou a consequência lógica da causa de pedir ou dos fundamentos em que assenta a pretensão do autor, do mesmo modo que, num silogismo, a conclusão deve ser a emanação lógica das premissas». E no *Comentário ao Código de Processo Civil*, relativamente ao artigo 193.º, escreveu que: «O pedido tem como a decisão, o valor e o significado de uma conclusão; a causa de pedir, do mesmo modo que os fundamentos de facto da sentença, é a base, o ponto de apoio, uma das premissas em que assenta a conclusão».

Tendo o autor invocado como fundamento do seu direito, ou melhor, como acto jurídico de que precede a sua pretensão, a deliberação da CARSR, em que se consubstancia a causa de pedir da presente acção, nunca a sentença recorrida poderia ter condenado a ré na liquidação da indemnização, já que como causa de pedir não fora alegada a violação da correspondente obrigação.

No entanto, o M.mo Juiz do tribunal *a quo*, perante o pedido feito pelo autor — liquidação da indemnização —, considerou, pelo menos implicitamente, salvo o devido respeito, como causa de pedir, não a invocada, a deliberação, mas uma hipotética violação do direito daquele pela Administração — recusa em pagar ou liquidação inferior ao devido —, o certo é que tal não se verificou, como vimos.

Note-se que o próprio autor alegou que: «O direito que se arroga nos presentes autos é a mera execução daquele que é reconhecido no despacho de reintegração».

Por outras palavras: o autor veio pedir a execução da deliberação em causa, sendo certo que os tribunais administrativos só executam as suas próprias decisões e não as da Administração.

Assim sendo, como de facto é, não podia o M.mo Juiz do tribunal *a quo* alterar a causa de pedir para a violação da obrigação reconhecida pela Administração através da aludida deliberação, já que violação não houve, pois nem o autor pediu a liquidação da indemnização nem a Administração lha recusou ou lha liquidou por montante inferior.

Se a sentença recorrida apenas tivesse em conta a causa de pedir invocada não podia deixar de concluir que a mesma só poderia conduzir à condenação da ré na obrigação que ela própria já reconhecera, o que era um paradoxo.

Sem dúvida que o autor tem direito à liquidação dos vencimentos (indemnização) enquanto não ocorrer a respectiva prescrição. Só que não vem demonstrado que tal direito foi violado pela Administração.

Pelos fundamentos expostos, e mostrando-se prejudicado o conhecimento das demais questões bem como o agravo do despacho que admitiu a ampliação do pedido e o recurso subordinado, acordam no seguinte:

I) Dar provimento aos dois agravos sobre preparos interpostos pela ré e ora recorrente APL (fls. 26 e 48), revogando os respectivos despachos.

II) Negar provimento ao agravo interposto pelo MP quanto à questão da «ilegitimidade» do Estado relativamente ao chamamento à autoria, julgando-a improcedente.

III) Dar provimento à parte do agravo quanto à prescrição do direito relativamente ao pedido subsidiário que tem como causa de pedir factos ilícitos, julgando extinto o respectivo direito.

IV) Julgar improcedente a questão da sentença — artigo 668.º, n.º 1, alínea *c*), do CPC — por a decisão recorrida não estar em oposição com os seus fundamentos.

V) Dar provimento ao recurso da sentença final relativamente ao pedido principal, revogando-a nesta parte e absolvendo a ré APL do pedido.

Custas pelo autor, na parte em que decaíu.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1993. — *António Samagaio* (relator) — *Farinha Ribeiras* — *Ferreira de Almeida.*

Acórdão de 25 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Aposentação. Contagem prévia do tempo. Actos preparatórios. Caso resolvido. Actos definitivos.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O acto de contagem prévia do tempo de serviço, para efeitos de aposentação, é acto preparatório da fixação da pensão e por isso não é acto definitivo.

2 — Como o interessado tem possibilidade de recorrer do acto definitivo da fixação da pensão e aí atacar os fundamentos de tal fixação, não se forma caso resolvido em relação à contagem prévia do tempo, pelo que tal contagem, não sendo um acto definitivo, não é contenciosamente recorrível.

Recurso n.º 31 359, em que são recorrente António Sequeira Cabrita e recorrido o chefe de serviços da Caixa Geral de Depósitos. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Nunes Ferreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

António Sequeira Cabrita, com os sinais dos autos, veio interpor recurso jurisdicional da sentença do Tribunal Administratrivo de Círculo (TAC) de Lisboa, que rejeitou o recurso por ele interposto do despacho do chefe do serviço de Aposentações, da Direcção dos Serviços de Previdência da Caixa Geral de Depósitos (CGD), de 3 de Abril de 1991, proferido no uso de poderes subdelegados, que indeferiu requerimento do ora recorrente em que solicitava a contagem, para efeitos de aposentação, do período de tempo de licença registada enquanto prestava serviço militar obrigatório.

Na respectiva alegação, o recorrente formulou as seguintes conclusões:

«1.ª Sendo embora preparatório, o acto recorrido é passível de recurso contencioso, por comprometer a decisão a tomar quanto à contagem do tempo de serviço militar do recorrente;

2.ª Por outro lado, tal acto seria recorrível por lesar interesses e direitos do recorrente (consagrados no n.º 7 do artigo 276.º da Constituição), ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 268.º da Constituição;

3.ª O n.º 1 do artigo 25.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) é materialmente inconstitucional por violar o disposto no n.º 4 do artigo 268.º da Constituição.»

A autoridade recorrida contra-alegou, sustentando a confirmação da sentença e no mesmo sentido se pronunciou o Ex.mo Magistrado do Ministério Público.

Na sentença recorrida vêm dados como provados os seguintes factos:

1) O recorrente, professor efectivo do 9.º Grupo da Escola Secundária D. Pedro V, em Lisboa, requereu em 20 de Fevereiro de 1991, à autoridade recorrida, a contagem para efeitos de aposentação do tempo de serviço que prestou no ensino particular, no período de 1 de Outubro de 1959 a 30 de Setembro de 1965, e no serviço militar, juntando, para instrução deste último ponto, certidão passado pelo Distrito de Recrutamento e Mobilização de Setúbal.

2) Nesta certidão consta, como tempo de licença registada, o seguinte: 1975, 75 dias; 1958, 96 dias; 1959, 33 dias, toda por imposição.

3) A autoridade recorrida procedeu à contagem do tempo de serviço prestado pelo recorrente, para os fins requeridos, e, quanto ao relativo à prestação do serviço militar, não contou o tempo de licença registada supra referida.

4) Em 3 de Abril de 1991, o recorrente apresentou perante o administrador da CGD um requerimento em que reclamava a inclusão deste período no cômputo do tempo de serviço relevante para a aposentação.

5) Este requerimento foi indeferido, no uso de poderes subdelegados, por despacho da autoridade recorrida de 3 de Abril de 1991, que é objecto do presente recurso.

Expostos os factos, cumpre analisar as questões jurídicas suscitadas e que se traduzem em saber se o acto impugnado é ou não recorrível.

O recorrente sustenta que tal acto compromete a decisão a tomar quanto à contagem do tempo de serviço militar, lesando, assim, os seus interesses e direitos garantidos pelo n.º 7 do artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

E por outro lado sustenta que, na medida em que existe aquela lesão, é-lhe facultado o recurso contencioso pelo n.º 4 do artigo 268.º da mesma CRP, pelo que a limitação do n.º 1 do artigo 25.º da LPTA deve considerar-se inconstitucional.

Mas pensamos que o recorrente não tem razão, não merecendo a sentença recorrida qualquer censura.

Na verdade, só ficaria comprometida a decisão relativa à contagem do tempo de serviço, se o interessado já não pudesse opor-se-lhe em recurso a interpor da fixação da pensão e se a Administração, ela mesma, não pudesse reapreciar a contagem do tempo, a quando de tal fixação.

Enquanto se mantiverem essas possibilidades, não é definitivo o acto de contagem prévia e não se vê em que é que se mostram violados os citados preceitos constitucionais.

Ficando salvaguardada a possibilidade de recurso enquanto não se estabelecer «caso, resolvido», não se vê em que é que a irrecorribilidade dos actos não definitivos e executórios possa violar a previsão do n.º 4 do, artigo 268.º da CRP.

Improcede por isso a invocada inconstitucionalidade do n.º 1 do artigo 25.º da LPTA.

«Com efeito, como se refere na sentença recorrida, a irrecorribilidade dos actos preparatórios garante mais eficazmente os interesses do particular, que, sem os obstáculos decorrentes da fixação, na ordem jurídica, do caso decidido ou resolvido, poderá atacar, a final, a decisão em que se cristaliza a opinião da Administração eventualmente lesiva do seu direito.»

Deste modo e porque o acto praticado no processo de contagem prévia a que se refere a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 34.º do Estatuto da Aposentação, é meramente preparatório da decisão final que vier a ser tomada quanto à atribuição do direito à pensão de aposentação; considerando que não estamos, assim, perante um acto definitivo e executório e que, por isso, nos termos do referidos artigo 25.º da LPTA, o acto impugnado não é susceptível de recurso contencioso.

Por tudo o exposto, acorda-se em negar provimento ao recurso jurisdicional, mantendo a rejeição do recurso contencioso por ilegal interposição.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 15 000$ e 8000$.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1993. — *Manuel Nunes Ferreira* (relator) — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida — António Fernando Samagaio.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 25 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Competência para o conhecimento dos recursos contenciosos. Acto do Conselho de Tutela dos Mercados Abastecedores.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O Conselho de Tutela dos Mercados Abastecedores é constituído nos termos do artigo 16.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 222/86, de 8 de Agosto, e tem as suas competências definidas no artigo 17.º do mesmo diploma.

2 — A 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo é incompetente, em razão do autor do acto recorrido, *para conhecer do recurso interposto de um acto administrativo da autoria do Conselho de Tutela dos Mercados Abastecedores, em face do que dispõe o artigo 7.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril), e, ainda, do que se preceitua no artigo 26.º do mesmo diploma, em cujo elenco de competências e, designadamente, na estabelecida na alínea e) do seu n.º 1, não se insere a competência desta Secção para conhecer de tal recurso, uma vez que o Conselho de Tutela dos Mercados Abastecedores não é um órgão de que façam parte membros do Governo.*

Recurso n.º 31 370, em que são recorrente Maria da Glória Soares Cardoso Silva e recorrido o Conselho de Tutela dos Mercados Abastecedores. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Oliveira e Castro.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Maria da Glória Soares Cardoso Silva, comerciante, residente na Rua de 31 de Janeiro, 486, Alfena, Ermesinde, interpôs perante este STA o presente recurso contencioso de anulação do indeferimento tácito, por parte do Conselho de Tutela dos Mercados Abastecedores (CTMA), do recurso hierárquico que lhe dirigiu, em 14 de Novembro de 1991, da decisão do Mercado Abastecedor do Porto, S. A., que, culminando processo disciplinar, lhe aplicou a pena de exclusão do mercado, prevista no artigo 94.º do Regulamento Interno, aprovado nos termos do Decreto-Lei n.º 222/86, de 8 de Agosto.

Ao ter vista dos autos, nos termos do artigo 42.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), o Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto emitiu, a fl. 25, o seguinte parecer:

«O CTMA não é nenhuma das entidades cujos actos possam ser directamente impugnados contenciosamente no STA, conforme resulta das disposições do artigo 26.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) (Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril).

Sendo determinado a competência deste STA pela categoria da autoridade que praticou o acto (artigo 7.º do ETAF) e não sendo a recorrida nenhuma das elencadas no referido artigo 26.º

Parece dever declarar-se a incompetência deste Supremo Tribunal para conhecer do recurso.»

A recorrente, notificada para dizer o que se lhe oferecesse sobre a questão suscitada pelo Ex.mo Magistrado do Ministério Público, no seu transcrito parecer, pronunciou-se sobre a mesma pela forma expressa a fl. 30, cujos termos aqui se dão por reproduzidos, concluindo pela improcedência da mesma.

Colhidos os vistos dos Ex.mos Juízes Adjuntos, cumpre apreciar e decidir a aludida questão prévia.

Dispõe o artigo 7.º do ETAF (Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril), sob a epígrafe «Competência em razão do autor do acto»;

«A competência para o conhecimento dos recursos contenciosos é determinada pela categoria da autoridade que tiver praticado o acto recorrido, ainda que no uso de delegação de poderes.»

Tal como vem identificado na petição do recurso [cf. artigo 36.º, n.º 1, alínea *c*), da LPTA], o acto recorrido é da autoria do CTMA.

Preceitua-se no artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 222/86, de 8 de Agosto:

«A tutela dos MA é exercida pelos Ministérios do Plano e da Administração do Território, da Agricultura, Pescas e Alimentação e da Indústria e Comércio, através do CT.»

E, no n.º 2 do artigo 16.º:

«O CTMA é constituído por um representante de cada um dos ministérios da tutela, sendo presidido pelo representante do Ministério da Indústria e Comércio.»

Não referindo, embora, este preceito legal e que nível se processa tal representação, seguramente que a mesma não se faz através dos respectivos ministros, como pretende fazer crer a recorrente.

De outro modo, não se compreenderiam, por absurdas, as competências atribuídas ao CT pelo artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 222/86, de 8 de Agosto, designadamente, nas suas alíneas *a*), *b*), *c*), *e*), *g*), *h*) e *i*), onde expressamente se estabelece que «compete ao CT: Definir e propor à aprovação dos ministros da tutela a política estatal relativa aos MA; acompanhar o funcionamento dos MA e propor as providências que forem julgadas necessárias para o integral cumprimento dos seus objectivos; estudar as questões relativas à distribuição dos produtos agrícolas, alimentares e outros que estejam ou possam estar relacionados com a actividade dos MA, propondo, sempre que necessário, as correspondentes medidas de apoio e reestruturação dos MA; preparar e propor à aprovação dos ministros da tutela a legislação e regulamentação complementar que seja aplicável a todos os MA; transmitir as orientações dos ministros da tutela às entidades responsáveis dos MA; propor aos ministros da tutela a integração na rede nacional dos MA que sejam considerados como de interesse nacional, para os efeitos do artigo 22.º; propor aos minsitros da tutela a criação de perímetros de protecção, nos termos do artigo 25.º.»

Se, portanto, compete ao CTMA, cujas decisões, aliás, são tomadas por unanimidade (cf. artigo 18.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 222/86), propor aos ministros da tutela as referidas medidas, isto só se compreende, como é óbvio, porque o CT não é constituído pelos próprios ministros, mas, sim, por outras entidades, em representação dos respectivos ministérios da tutela.

Não sendo, pois, o CTMA um órgão de que façam parte membros do Governo, impõe-se concluir, como bem questionou o Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto, pela incompetência deste STA para conhecer do presente recurso, em face do que dispõe o citado artigo 7.º do ETAF e, ainda, do que se preceitua no artigo 26.º do mesmo diploma, em cujo elenco de competências e, designadamente, na estabelecida na alínea *e*) do seu n.º 1, citada pela recorrente, não se insere a competência desta Secção de Contencioso Administrativo para conhecer do recurso.

Termos em que, sem necessidade de mais considerações, acordam em declarar esta 1.ª Secção do STA incompetente, *em razão do autor do acto recorrido*, para conhecer do presente recurso contencioso.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 10 000$ e 5 000$.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1993. — *Oliveira e Castro* (relator) — *Costa Aires* — *Cruz Rodrigues.* — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 25 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Pensão de aposentação de empregados da Caixa Geral de Depósitos. Remunerações atendíveis. Isenção de horário de trabalho. Participação nos lucros.

Doutrina que dimana da decisão:

A remuneração percebida por isenção de horário de trabalho e as importâncias atribuídas como participação nos lucros da Caixa Geral de Depositos não se enquadram no disposto nos artigos 47.º, n.º 1, alínea b), 48.º e 6.º, n.º 1, do Estatuto da Aposentação e por isso não influem no cômputo da remuneração atendível para efeitos da fixação da pensão de aposentação de um empregado da mesma Caixa.

Recurso n.º 31 428, em que são recorrente António Esteves Fermiano Rato e recorrida a direcção da Caixa Geral de Aposentações e o administrador-geral da Caixa Geral de Depósitos. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Dimas de Lacerda.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

António Esteves Firmiano Rato, director aposentado do quadro da Caixa Geral de Depósitos (CGD), recorre, da decisão do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, que negou provimento ao recurso contencioso de anulação em que são recorrente e recorridos dois directores da Caixa Geral de Aposentações (CGA), em que pedia a anulação do acto cometido em 2 de Novembro de 1988, que lhe fixou a pensão de aposentação definitiva.

As conclusões úteis da sua alegação são as seguintes:

1. A remuneração por isenção de horário é uma remuneração acessária do vencimento, com permanência, devendo intervir no cálculo da aposentação do recorrente, remuneração paga regular e continuadamente desde que foi atribuída até à data da aposentação do recorrente, sendo-lhe então aplicável os artigos 6.º, 47.º e 48.º do Estatuto da Aposentação (EA).

2. A remuneração paga por participação ou distribuição de lucros, não é um prémio, mas também remuneração acessória do vencimento, com carácter permanente, pois foi paga ao recorrente desde que lhe foi atribuída até à sua aposentação, sendo portanto aplicável os mesmos artigos 6.º, 47.º e 48.º do EA e não o artigo 84.º do Regime do Contrato Individual de Trabalho (RCIT).

3. Mesmo que fosse um prémio o pagamento foi atribuído obrigatoriamente ao recorrente por força de acto da administração da Caixa que constitui a distribuição de lucros pelo seu pessoal; e são de atribuição obrigatória, o seu pagamento terá de influir no cálculo da pensão de aposentação do recorrente que ficava abrangido pelo n.º 1 do artigo 6.º do EA, por força do artigo 48.º, que só excepciona a situações que não tiverem carácter obrigatório.

4. A sentença recorrida fez errada caracterização das remunerações por isenção de horário e participação nos lucros, violando as supra-referidas disposições do EA.

A autoridade recorrida contra-alegou pugnando pela legalidade do acto impugnado.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público, no seu visto final, emitiu parecer no sentido do improvimento do recurso.

Com os vistos legais, cumpre decidir.

Os factos provados relevantes são os seguintes:

1. O recorrente foi aposentado, em 1 de Fevereiro de 1989, no cargo de director da CGD, nível 16, e por resolução dos dois administradores da CGA, recorridos, tomada, no uso de poderes delegados, em 2 de Novembro de 1988, foi-lhe fixada a pensão definitiva em 245 303$.

2. No cálculo da pensão não foram incluídas remunerações relativas a subsídios de isenção de horário de trabalho e de participação nos resultados de exercício distribuídos aos trabalhadores.

3. A partir de 1 de Janeiro de 1986, o agravamento funcionava em regime de isenção de horário de trabalho previsto na *Ordem de Serviço* n.º 22/85, de 9 de Abril, e por via desse regime recebia a remuneração respectiva.

4. A partir do exercício de 1986 o agravante passou a receber quantias devidas a título de participação nos lucros.

5. Dá-se por reproduzido o texto das ordens de serviço juntas a fls. 22 e 23 dos autos, de que se destaca o seguinte:

«Isenção do horário de trabalho

1. O regime de isenção de horário de trabalho poderá ser aplicado aos empregados que, sem prejuízo das condicionantes previstas no n.º 6, exerçam as seguintes funções:

a) Direcção;
b) Responsabilidade por departamentos autónomos;
c) Coordenação de gabinetes técnicos;
d) Gerência e subgerência.

2. Em condições excepcionais, poderão ainda ser isentos de horário de trabalho os empregados que exerçam outras funções, após consideração da sua natureza e inerentes atribuições e responsabilidades.

3. As isenções de horário dependem de autorização do conselho de administração e corresponderão a uma hora de trabalho suplementar por dia.

4. A decisão sobre a atribuição e renovação de isenção de horário será sempre precedida de uma apreciação casuística, sob proposta devidamente fundamentada, a elaborar pelos órgãos directivos ou pelos responsáveis por departamentos autónomos.

[. . .]

7. As isenções são autorizadas por prazos não superiores a um ano, carecendo as renovações de decisão expressa, e podem ser derrogadas a qualquer momento com um pré-aviso não inferior a três meses.

[. . .]

Participação nos lucros

[. . .] O conselho de administração, através do despacho n.º 81/87, de 13 de Maio, resolveu autorizar a distribuição de uma participação nos lucros, em obediência às seguintes normas:

1. Como participação nos resultados do exercício de 1986 é atribuída aos empregados que integram o quadro de pessoal efectivo da CGD e que se encontrem nas condições a seguir estabelecidas uma importância correspondente a um mês de retribuição de base auferida em Dezembro de 1986.

2. A retribuição será atribuída por inteiro aos empregados que cumulativamente satisfaçam os seguintes requisitos:

a) Tenham estado ao serviço efectivo da CGD durante o ano de 1966 e continuem vinculados à data do processamento;

d) Não tenham registado durante esse período qualquer falta injustificada ou mais de cinco dias de faltas justificadas, considerando-se

para este efeito as regras constantes do n.º 4 da cláusula 152.ª do ACTV;

c) Não tenham sido punidos com qualquer sanção disciplinar superior a repreensão verbal, em data posterior a 1 de Janeiro de 1986;

d) Não se encontrem incursos em processo disciplinar ou directamente envolvidos em qualquer processo de averiguações;

e) Sejam propostos pelas hierarquias competentes em conformidade com os n.os 7 e 8;

[. . .]

7. As propostas previstas na alínea *e*) do n.º 2 serão formuladas através de listagens que incluam o efectivo total de cada departamento e nas quais se anotarão as exclusões dos empregados que não satisfaçam os requisitos estabelecidos ou que, no entender do escalão hierárquico competente — auscultados quando julgado necessário, os anteriores responsáveis —, não evidenciem empenhamento profissional, pontualidade e produtividade bastantes para justificarem a proposta;

[. . .]»

Com base na matéria de facto relatada decidiu o M.mo Juiz negar provimento ao recurso, sendo a decisiva linha argumentativa da sentença, na parte recorrida, esquematicamente, a seguinte:

Para a determinação do montante da pensão de aposentação definitiva não são de atender nem as prestações recebidas a título de remuneração por isenção do horário de trabalho, nem as percebidas a título de participação nos lucros. Uma e outra, com efeito, não têm carácter permanente, o que as exclui das remunerações atendíveis para a determinação do montante da pensão, nos termos dos artigos 6.º, n.º 1, e 47.º, n.º 1, alínea *b*), do EA — Decreto-Lei n.º 498/72, de 12 de Setembro, com as alterações que lhe foram introduzidas pelos Decretos-Leis n.os 508/75, de 20 de Setembro, 543/77, de 31 de Dezembro, 191-A/79, de 25 de Junho, 75/83, de 8 de Fevereiro, 101/83, de 18 de Fevereiro, 214/83, de 25 de Maio, 182/84, de 28 de Maio, 40-A/85, de 11 de Fevereiro e Lei n.º 2-B/85, de 28 de Fevereiro.

O agravante ataca a decisão arguindo-a de, por erro de aplicação, violar os artigos 6.º, 47.º e 48.º do EA.

No fundamental esgrime com a afirmação de que as referidas retribuições têm natureza permanente, o que as faria incluir no conceito de retribuições a que se reporta o citado artigo 6.º, contrariamente à tese a que se acolhe a sentença recorrida.

E na discussão e resolução desse ponto concentra-se a questão a resolver.

Ora a tese da sentença recorrida tem bons esteios na jurisprudência recente deste Supremo Tribunal que em casos semelhantes tem decidido, com uniformidade, que, transcreve-se um dos sumários: «A remuneração percebida por isenção de horário de trabalho e as importâncias atribuídas como participação nos lucros da CGD não se enquadram no disposto nos artigos 47.º, n.º 1, alínea *b*), 48.º e 6.º, n.º 1, do EA e por isso não influem no cômputo da remuneração atendível para efeitos da fixação da pensão de aposentação de um empregado da mesma Caixa». Cf. Acórdão de 11 de Outubro de 1990, no recurso n.º 28 296 e no mesmo sentido os Acórdãos de 20 de Junho de 1991, de 24 de Outubro de 1991 e de 2 de Julho de 1991, nos processos n.os 29 110, 29 432 e 29 236.

E não vieram argumentos aos autos que convençam da irrazoabilidade daquela solução.

Com efeito, o direito à pensão de aposentação, cujo conteúdo abrange o respectivo cômputo, tem como pressuposto o acto de o subscritor ter pago as quotas devidas incidentes sobre o «total da *remuneração* que competir ao cargo» (artigos 1.º e 5.º, n.º 1, do EA). O conceito de «remuneração» constitui, pois, elemento nuclear daquele direito e a sua definição, no contexto do diploma, é-nos dada pelos artigos 6.º, n.º 1, 46.º, 47.º e 48.º do EA, que dizem:

«Para efeitos do presente diploma, e salvo disposição especial em contrário consideram-se remunerações os ordenados, salários, gratificações, emolumentos e outras retribuições certas ou acidentais, fixas ou variáveis, correspondentes ao cargo ou cargos exercidos e não isentas de quota nos termos do n.º 2

Pela aposentação o interessado adquire o direito a uma pensão mensal vitalícia, fixada pela Caixa, nos termos dos artigos seguintes, em função da remuneração mensal e do número de anos e meses de serviço de subscritor, bem como, se for caso disso, do seu grau de incapacidade.

1. Para determinar a remuneração mensal atende-se às seguintes parcelas, que respeitam ao cargo pelo qual o subscritor é aposentado:

a) O ordenado ou outra retribuição base de carácter mensal, ou a duodécima parte da que for estabelecida por ano ou corresponder ao número de dias de serviço anual, quando fixada por dia ou por hora.

b) A média mensal das demais remunerações percebidas pelo subscritor nos dois últimos anos e que devam ser consideradas nos termos do artigo seguinte. [. . .]

As remunerações a considerar para efeitos do artigo anterior serão as abrangidas pelo n.º 1 do artigo 6.º, *com excepção das que não tiverem carácter permanente,* das gratificações que não forem de atribuição obrigatória, das remunerações complementares por serviço prestado no ultramar e das resultantes da acumulação de outros cargos.»

O conceito de «remuneração» que se desprende das normas transcritas não se afasta, em termos significativos, do seu homólogo «retribuição» que vive no direito laboral, com as características que a doutrina lhe assinala.

Na verdade, é comum os autores assinalarem-lhe, como notas identificadoras dominantes, a regularidade, a periodicidade e a permanência. Veja-se, v. g. o trecho seguinte retirado do estudo de Bernardo da Gama Lobo Xavier, «Introdução ao Estudo da Retribuição do Direito do Trabalho Português», publicado na *Revista de Direito e Estudos Sociais,* 1986, pp. 65 e segs.:

«[. . .] O carácter regular e periódico da retribuição tem a ver com a sua afectação a necessidade regulares e periódicas do trabalhador e ainda com a própria retribuição no tempo da prestação do trabalho (também regular e periódica). Entendemos que a lei, com a expressão «regular» se referiu a uma remuneração não arbitrária mas que segue uma regra permanente, portanto constante. Por outro lado, exigido um carácter 'periódico', a lei considera que ela deve ser paga em [. . .].»

As ideias de regularidades e periodicidade estão também inspiradas na necessidade de calcular uma *retribuição-tipo* global e abstracta, *ordinária*, de carácter *normal*, porque esse cálculo é indispensável

para certas aferições no plano do direito do trabalho e em que, portanto, deve ser excluído tudo o que for esporádico ou atípico. Excluem-se assim do conceito de retribuição certas atribuições anormais e problemáticas, que, por isso mesmo, não devem ser computadas num rendimento com que se pode regulamentar contar. Mas essas exclusões são compensadas pela abrangência de pretações, que muito embora não sejam à partida retribuição, nela acabam por ser integradas dado o seu carácter regular e permanente, que faz com que o trabalhador as preveja como normais ao seu orçamento, isto é, *conte com elas.»*

Pois bem, quer os citados acórdãos deste STA, quer a sentença recorrida adoptaram como critério de julgamento dominante essas notas características da «remuneração» para avalisarem os actos da Caixa excludentes do cálculo da pensão de aposentação das atribuições patrimoniais feitas aos trabalhadores da Caixa a título de «isenção de horário de trabalho» e de «participação nos lucros do exercício».

E, não se vê razão, como se disse, para mudar de orientação.

Efectivamente, de acordo com o sentido objectivo dominante da lei, o que importa para estabelecer o necessário «carácter permanente» das remunerações atendíveis é a possibilidade da sua pré-determinação, em abstracto, relativamente exacta, como componente necessária previsível da retribuição pela disponibilidade de trabalho oferecida pelo trabalhador, por tal forma que, na base dessa pré-determinação, seja possível construir um plano de vida no futuro imediato.

Ora, por certo, que nem a compensação por isenção de horário de trabalho, nem as participações nos lucros do exercício, no regime jurídico da sua atribuição instituído pela própria Caixa, possuem aquela qualidade.

Basta atentar, desde logo, na natureza discricionária e casuística da atribuição de ambas — cf. n.º 5 da exposição da matéria de facto —, na livre revogabilidade que acresce à primeira e na conatural área a que está submetida a segunda, para invalidar qualquer ideia de que poderíamos estar face a prestações ou contraprestações obrigacionais.

Não têm aquelas retribuições, como imediatamente resulta do seu regime, qualquer nota de regularidade, constância, normalidade, periodicidade, traços intrínsecos, como se disse, do conceito de «regumeração» atendível para efeitos de cálculo da pensão de aposentação.

A sentença recorrida não violou, pois, as disposições legais invocadas.

Pelo exposto, considerando prejudicado o conhecimento de quaisquer outras questões, julgam improcedentes as conclusões da alegação do agravante e negam provimento ao recurso.

Custas pelo agravante, com taxa de justiça de 20 000$ e procuradoria de 10 000$.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1993. — *José Acácio Dimas de Lacerda* (relator) — *Artur Joaquim Faria Maurício — Filipe Costa Aires.* — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 25 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Omissão de pronúncia. Inconstitucionalidade. Fundamentação.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Só há nulidade de sentença por omissão de pronúncia [artigo 668.º, n.º 1, alínea d), do Código de Processo Civil] quando se ignora questão de que se devia conhecer, como se não tivesse sido suscitada.
2 — O artigo 107.º, alínea a), do Decreto-Lei n.º 376/87, de 11 de Dezembro, não é inconstitucional por violação do artigo 220.º, n.º 3, ou do artigo 168.º, n.º 1, alínea g), da Constituição da República.
3 — Não há falta de fundamentação de uma deliberação sobre classificação de serviço de um funcionário judicial quando dela constam, por remissão para o relatório e proposta do inspector, os elementos necessários para se apreenderem com clareza e coerência os motivos que determinaram tal classificação, tanto sob o aspecto positivo como negativo.

Recurso n.º 31 431, em que são recorrente Moisés Anunciada Paiva e recorrido o Conselho dos Oficiais de Justiça. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Miller Simões.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Moisés Anunciada Paiva, oficial de justiça, residente em Odivelas, impugnou no Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa a deliberação do Conselho dos Oficiais de Justiça (COJ) de 24 de Outubro de 1990, que, na sequência de inspecção ordinária efectuada na comarca de Oeiras, classificou de *medíocre* o seu serviço como escriturário judicial naquela comarca.

A sentença de fls. 40 e segs. negou provimento ao recurso, pela improcedência de todos os vícios arguidos ao acto recorrido, face ao que o recorrente interpôs o presente recurso jurisdicional em cuja alegação, oportunamente apresentada, formulou as conclusões seguintes:

«*a*) O artigo 107.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 367/87, de 11 de Dezembro, que confere ao COJ competência para apreciar o mérito profissional dos funcionários de justiça é inconstitucional, porquanto tal competência foi atribuída ao Conselho Superior da Magistratura (CSM) pelo artigo 220.º, n.º 3, da Constituição;

b) Consequentemente, e por violação do referido artigo 220.º, n.º 3, deve a douta sentença ser revogada;

Mesmo que assim se não entenda, o que não se concede, o artigo 107.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 367/87 sempre seria inconstitucional por revogar o estatuído no artigo 149.º, alínea *b*), da Lei n.º 21/85, de 30 de Julho [Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ)].

Ora, este Estatuto só pode ser alterado pela Assembleia da República, nos termos do artigo 168.º, n.º 1, alínea *g*), da Constituição,

salvo se este órgão de soberania emitir credencial ao Governo para legislar sobre a matéria;

d) Sucede, porém, que o Decreto-Lei n.º 367/87 foi emitido pelo Governo sem que este dispusesse de autorização legislativa.

Deste modo, o referido artigo 107.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 367/87 padece de inconstitucionalidade orgânica por violação do artigo 168.º, n.º 1, alínea *g*), da Constituição, devendo, por isso, a douta sentença recorrida ser revogada porque aplica norma inconstitucional [o falado artigo 197.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 367/87];

e) O processo de apreciação do mérito profissional do ora recorrente foi conduzido ao abrigo do Regulamento das Inspecções do Conselho dos Oficiais de Justiça (RICOJ), publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 36, de 12 de Fevereiro de 1990;

f) Este Regulamento padece de inconstitucionalidade formal porque não indica expressamente a lei que visa regulamentar ou que defina a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão;

g) Assim sendo, o RICOJ ao não respeitar o estatuído no artigo 115.º, n.º 7, da Constituição é inconstitucional;

h) Todavia, o M.mo Juiz *a quo* não apreciou a invocada inconstitucionalidade porque, em seu entender, a deliberação do COJ não se fundamentou no assinalado Regulamento;

i) Salvo o devido respeito, e como se procurou demonstrar supra, tal Regulamento foi observado no processo de classificação do ora recorrente;

j) Não sindicando a invocada inconstitucionalidade a douta sentença recorrida é nula, por omissão de pronúncia, conforme o artigo 668.º, n.º 1, alínea *d*), do Código de Processo Civil (CPC);

l) Sustentou-se que a deliberação proferida pelo COJ padecia de vício de forma, por insuficiente fundamentação, pois não respeitou o consignado no artigo 12.º do RICOJ;

m) Que esse acto, ao não indicar quem era o responsável pelos atrasos que se arrastam há anos no Tribunal Judicial de Oeiras (TJO) estava, também, insuficientemente fundamentado;

n) Que era incongruente porquanto, depois de afirmar que o recorrente era honesto, idóneo, assíduo, com boa preparação técnica e trabalhador, o classifica de *medíocre;*

o) Porém, ao julgar diferentemente, o M.mo Juiz *a quo,* na douta sentença recorrida, viola o artigo 12.º do RICOJ, o artigo 90.º do Decreto-Lei n.º 367/87 e o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, pelo que a douta sentença deve ser revogada;

p) No relatório que mereceu a concordância do COJ afirma-se que o recorrente «está um tanto afectado psiquicamente [. . .]». Tal juízo, emitido por quem não tem competência para sindicar as condições psíquicas dos funcionários de justiça, e contrariamente ao defendido na douta sentença recorrida, só pode ter influído negativamente na apreciação feita ao ora recorrente.

Cumpria, aliás, ao COJ, após a obtenção de parecer da junta médica, apurar se o ora recorrente é ou não são psiquicamente, não gozando o acto administrativo, neste particular, da presunção da legalidade porque o COJ extravasa a competência atribuída pelo Decreto-Lei n.º 367/87;

q) Julgando diferentemente, e por vício de violação de lei — artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 367/87 —, a douta sentença deve ser revogada;

r) Não há, no presente processo, quaisquer elementos que permitam afirmar que o ora recorrente prejudicou as partes; afectou o prestígio do Tribunal e a dignidade da Justiça, havendo, pelo contrário, uma informação assinada por dois distintos magistrados provando, positivamente, que o recorrente é um exemplar servidor dos Tribunais e da Justiça.

A douta sentença recorrida ao não considerar que o acto do COJ padece de vício de violação de lei, por erro sobre os pressupostos, deve, por isso, ser revogada por erro de julgamento.»

O recorrido limitou-se a oferecer o merecimento dos autos como contra-alegação.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) neste Supremo Tribunal emitiu parecer a fl. 89, em que opina no sentido da improcedência do recurso.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

2 — A sentença recorrida teve como apurada a seguinte matéria de facto:

A) Na sequência de inspecção ordinária ao TJO, o inspector do COJ propôs ao recorrente a classificação de serviço de *Medíocre;*

B) O recorrente apresentou a sua resposta a tal proposta de classificação nos termos constantes de fls. 20 a 26, tendo-lhe o COJ atribuído pelo acto contenciosamente recorrido a classificação de *Medíocre;*

C) A deliberação contenciosamente impugnada conclui, após o relatório constante de fls. 6 a 8, nos seguintes termos:

«Tudo visto e depois de compulsados os autos e ponderados devidamente todos os elementos que ao visado dizem respeito, este Conselho, que se considera competente e julga válido o processo, decide adoptar a proposta contida no respectivo relatório — fls. 2233 v.º a 2242, inclusive, e os respectivos fundamentos e atribuir ao oficial de justiça Moisés Anunciada Paiva, relativamente à categoria e período enunciados, a classificação de *Medíocre.*»

3 — Nas alíneas *e*) a *j*) da alegação do recorrente argúi-se à sentença recorrida a nulidade prevista no artigo 668.º, n.º 1, alínea *d*), do CPC — omissão de pronúncia —, sendo desta questão que urge conhecer em primeiro lugar pela sua precedência em relação às restantes.

A invocada nulidade ocorre «quando o juiz deixe de pronunciar-se sobre questões que devesse apreciar», na terminologia da primeira parte da alínea *d*) do citado artigo 668.º, isto é, quando, perante uma das questões que lhe cabe decidir, apontadas no artigo 660.º da lei processual referida, o juíz se abstém de o fazer, procedendo como se tal questão não tivesse sido suscitada; não assim quando, encarando a respectiva arguição, sobre ele emite pronúncia no sentido de dela não conhecer por irrelevante para a decisão do mérito.

Foi precisamente isso que ocorreu.

Segundo o recorrente, a omissão de pronúncia teria resultado de o Sr. Juiz *a quo* não ter apreciado a arguida inconstitucionalidade do RICOJ «porque, em seu entender, a deliberação do COJ não se fundamentou no assinalado Regulamento».

Ao expressar-se nestes termos, logo, porém, o recorrente se contradiz, pois que, alegando que se não conheceu da inconstitucionalidade do Regulamento por neste não se ter fundamentado a deliberação impugnada, implicitamente afirma que essa questão foi conhecida, embora em termos merecedores da sua discordância porque, em seu entender, esse Regulamento havia sido aplicado.

Em tais circunstâncias, poderá ocorrer não a invocada nulidade mas erro de julgamento.

Admitindo que o recorrente quis invocar este, dir-se-á que a sentença não merece censura nesta parte.

Na verdade, como o Sr. Juiz notou, o acto contenciosamente recorrido, nem directamente nem através do relatório da inspecção cuja proposta e fundamentos acolhe, se acoberta com o citado Regulamento, antes sendo, pelos seus termos, manifestamente tributário dos artigos 88.º, n.º 1, 90.º, 92.º e 94.º do Decreto-Lei n.º 376/87 (e não 367/87, como refere o recorrente), de 11 de Dezembro, sem necessidade de se socorrer de eventuais normas regulamentares que, de resto, não poderiam dispor contra ou além do prescrito nessas disposições legais.

Improcedem, pois, as conclusões *e*) a *j*) da alegação do recorrente.

4 — Aponta-se como erro de julgamento da sentença recorrida [alíneas *a*) a *d*) das conclusões da alegação] o não ter ela considerado, como o recorrente propugnara, ser o artigo 107.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 376/87, de 11 de Dezembro, inconstitucional por violação, quer do artigo 220.º, n.º 3, quer do artigo 168.º, n.º 1, alínea *g*), da Constituição da República.

Não lhe assiste, porém, razão.

A alínea *a*) do artigo 107.º do citado Decreto-Lei n.º 376/87 comete ao COJ competência para «apreciar o mérito profissional e exercer a acção disciplinar sobre oficiais de justiça, sem prejuízo da competência atribuída a juízes».

Não há aqui qualquer colisão com o disposto no artigo 220.º, n.º 3, da Constituição (artigo 223.º, n.º 3, da versão de 1982).

Desde logo porque este preceito se insere no capítulo III do título V da lei fundamental, respeitante ao estatuto dos juízes, categoria em que manifestamente se não incluem os funcionários de justiça, regulando a composição do CSM para o exercício da sua competência relativamente a esse estatuto, consignada no anterior artigo 219.º

O disposto no seu n.º 3, segundo o qual «a lei poderá prever que do CSM façam parte funcionários de justiça, eleitos pelos seus pares, com intervenção restrita à discussão e votação das matérias relativas à apreciação do mérito profissional e ao exercício da função disciplinar sobre os funcionários de justiça» não enuncia qualquer princípio ou regra constitucional sobre o estatuto dos funcionários de justiça, limitando-se a abrir à lei ordinária a opção entre o CSM e qualquer outro órgão quanto à competência para apreciação do mérito profissional e o exercício da função disciplinar relativamente àqueles funcionários.

Assim, o n.º 3 desse artigo 220.º mais não pretende do que permitir à lei ordinária o alargamento da competência do Conselho, fixada, quanto aos juízes, no anterior artigo 19.º, àquelas matérias e assegurar que, nessa hipótese, no mesmo órgão tenham assento funcionários de justiça eleitos pelos seus pares para intervirem nas respectivas decisões, discutindo-as e votando-as com os restantes membros.

Partir deste texto para concluir que o CSM tem «competência exclusiva para sindicar o mérito profissional e exercer o poder disciplinar sobre os funcionários de justiça» — como escreve o recorrente na sua alegação — é um salto que de forma alguma o texto em apreço permite e que a anotação, citada pelo recorrente, da autoria de G. Canotilho e V. Moreira, também não abona, uma vez que apenas afirma permitir — e não impor — o n.º 3 do citado preceito constitucional

que os funcionários de justiça tenham um regime de autonomia que lhes confira «um estatuto particular no contexto da generalidade dos funcionários públicos».

Seria, aliás, absurdo que o artigo 220.º da Constituição, sistematicamente destinado a regular o estatuto dos juízes, definindo princípios e regras fundamentais nessa matéria, extravazasse do seu âmbito para dispor, nos mesmos termos, sobre funcionários de justiça, tanto mais que sobre funcionários e agentes da função pública, como aqueles o são, a mesma Constituição ditou as necessárias regras no título IX (artigos 266.º e segs.).

Aduz ainda o recorrente que o citado artigo 107.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 376/87, é inconstitucional por, revogando a alínea *b*) do artigo 149.º da Lei n.º 21/85, de 30 de Julho (EMJ), desrespeitar a alínea *q*) do n.º 1 do artigo 168.º da Constituição da República, uma vez que, dispondo este preceito que é de reserva relativa da Assembleia da República a organização e competência dos tribunais e do MP o estatuto dos respectivos magistrados, tal diploma deveria ter sido emanado mediante autorização daquele órgão legislativo, o que não sucedeu — daí, a sua inconstitucionalidade orgânica.

Do que já ficou dito resulta a improcedência de tal alegação, uma vez que o Decreto-Lei n.º 376/87 em nada interfere com o EMJ.

É certo que a alínea *b*) do artigo 149.º da Lei n.º 21/85, de 30 de Julho, dispôs competir ao CSM «apreciar o mérito profissional e exercer a acção disciplinar sobre funcionários de justiça, sem prejuízo da competência disciplinar atribuída a juízes», e que a alínea *a*) do questionado artigo 107.º do Decreto-Lei n.º 376/87 transfere essa regra de competência, com o mesmo teor, para o COJ, aparentando, assim, ter havido uma ilegal revogação daquele preceito da Lei n.º 21/85.

Todavia, a alínea *b*) do artigo 149.º desta lei mais não fez do que concretizar a competência do CSM, relativamente a funcionários de justiça, enquanto o legislador ordinário não fizesse a opção que o n.º 3 do artigo 220.º da Constituição lhe facultava, respeitante, por isso, a matéria estranha ao EMJ.

Feita aquela opção pela lei ordinária com a instituição do órgão para o qual tal competência passasse, cairia naturalmente a regra da alínea *b*) do artigo 149.º da Lei n.º 21/85, sem que tal minimamente interferisse com o EMJ.

Foi o que sucedeu.

Assim, a alínea *a*) do artigo 107.º do Decreto-Lei n.º 376/87, consequentemente do disposto no seu artigo 95.º, legitimada como está pelo n.º 3 do artigo 220.º da Constituição e sendo inócua no âmbito do estatuto dos juízes, não carecia de autorização legislativa para ser validamente emitida e não enferma por isso da arguida inconstitucionalidade orgânica por violação do artigo 168.º, n.º 1, alínea *g*), da Constituição.

5 — Segundo as conclusões *l*) a *o*) da alegação do recorrente, o Sr. Juiz *a quo* errou ao decidir pela improcedência do vício de forma do acto contenciosamente recorrido por falta de fundamentação, tendo violado os artigos 12.º do RICOJ, 90.º do Decreto-Lei n.º 376/87 e 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

Também aqui ao recorrente não assiste razão, sendo de notar a sua incongruência ao invocar a violação do artigo 12.º do RICOJ, sem qualquer reserva, depois de ter sustentado a inconstitucionalidade deste e, portanto, a sua invalidade.

A falta de fundamentação do acto contenciosamente recorrido decorreria de este ter omitido a indicação de «quem era o responsável pelos atrasos que se arrastam há anos no TJO» e de aquela ser incongruente «porquanto, depois de afirmar que o recorrente era honesto, idóneo, assíduo, com boa preparação técnica e trabalhador, o classifica de *Medíocre*».

Quanto ao primeiro aspecto, o recorrente parece esquecer que o acto contenciosamente recorrido acolheu o relatório da inspecção ao seu serviço na comarca de Oeiras onde, precisamente em relação a este seu serviço, se apontam detalhadamente as deficiências que lhe foram notadas e desvalorizam aquele seu mérito, com especificação de numerosos casos concretos, como especialmente resulta da parte desse relatório constante de fls. 13 a 17 dos autos e a sentença expressamente salientou, tendo valorado esses elementos conjuntamente com os demais apontados no mesmo relatório e que o artigo 90.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 376/87 manda considerar.

Quanto à incongruência da fundamentação ela não resulta, ao contrário do alegado, de se ter considerado o recorrente como honesto, idóneo, assíduo, com boa preparação técnica e trabalhador e tê-lo classificado de *Medíocre,* pois esta classificação decorreu da ponderação de elementos negativos, pormenorizadamente apontados no acto contenciosamente recorrido através da remissão que faz para o relatório da inspecção, que, pela sua relevância, minimizaram aqueles aspectos positivos da personalidade do recorrente de quem, de resto, seria de esperar que, portador dessas virtudes, não incorresse nas faltas graves que pesaram na consideração do seu demérito.

Improcedem, pois, as conclusões *l*) a *o*) da alegação.

6 — A sentença sob recurso teria ainda incorrido em erro por considerar a irrelevância no acto contenciosamente recorrido de um juízo técnico sobre a sanidade psíquica do recorrente feito por quem não tem a capacidade técnica para tanto, e que, em seu entender, teria influído negativamente na sua classificação [conclusões *p*) e *q*) da alegação].

Certo é, porém, que, nem no acto contenciosamente recorrido, nem no relatório em que o mesmo assentou, se emite qualquer juízo técnico sobre a sanidade psíquica do recorrente e muito menos daí resulta que alguma consideração desse tipo tivesse sido valorada em termos depreciativos do mérito do recorrente ou, pelo contrário, no sentido da atenuação da sua responsabilidade.

Escreveu-se, de facto, na parte final do relatório da inspecção feita ao serviço do recorrente que ele «é honesto, idóneo, assíduo, com boa preparação técnica, trabalhador [. . .] mas um tanto afectado psiquicamente, com uma indolência confrangedora — vai ao local, cumpre a diligência [. . .] e depois demora anos para lavrar a certidão».

O contexto da frase revela, com suficiente clareza, que não se quis emitir qualquer juízo técnico sobre a sanidade mental ou psíquica do recorrente, mas apenas exprimir uma realidade factual, relativa ao seu comportamento no exercício da função, apreensível por qualquer observador, e, como tal, indiciadora da quantidade e qualidade de trabalho, do brio profissional ou da pontualidade do recorrente, que o artigo 90.º, n.º 1, alíneas *c*), *e*) e *h*), do Decreto-Lei n.º 376/87, manda considerar.

Improcedem, pois, as conclusões *p*) e *q*) da alegação do recorrente.

7 — Por último, e conforme a alínea *f*) da sua alegação, o recorrente sustenta não haver elementos que permitam afirmar ter ele prejudicado as partes, afectado o prestígio do Tribunal e a dignidade da Justiça, tendo a sentença recorrida errado quando em contrário julgou.

Mas ainda aqui não lhe assiste razão.

A inspecção ao seu serviço, como se descreve no respectivo relatório que o acto contenciosamente impugnado perfilhou, detectou, além do mais, inúmeros e dilatados atrasos injustificados — e que até procurou ocultar quanto a deprecadas — na execução das suas tarefas no TJO, que detalhada e comprovadamente lhe apontou.

Ora, é do senso comum — e um funcionário judicial devia especialmente senti-lo — que um procedimento dessa natureza é, só por si, suficiente para prejudicar as partes nos respectivos processos e afectar o prestígio do Tribunal e da Justiça, pelos embaraços que causa à prolação de uma decisão o mais possível rápida e oportuna.

Em contrário, por não invalidante dessa realidade, não releva a informação de dois magistrados que o recorrente invoca e consta de fl. 26, na qual se salientam virtudes suas — de urbanidade e correcção, de competência, de dedicação ao trabalho, de sentido da responsabilidade, de presença no tribunal mesmo em fins de semana — das quais, de resto, seria de esperar uma actuação mais eficiente e isenta das mazelas que lhe foram apontadas.

8 — Pelo exposto, nega-se provimento ao presente recurso jurisdicional.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 15 000$ e 7000$.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1993. — *Rui Vieira Miller Simões* (relator) — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 25 de Fevereiro de 1993.

Recurso n.º 31 611, em que são recorrente Paula Maria Serras da Silva Figueiredo Santos e recorridos o Secretário de Estado do Tesouro e outros. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Rodrigues da Silva.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Paula Maria Serras da Silva Figueiredo Santos, funcionária da Direcção-Geral da Concorrência e Preços (DGCP), casada, residente na Rua de Damião de Góis, L. T., 76, 4.º-B, Casal de Alfornel, Amadora, vem requerer a suspensão de eficácia do despacho do Sr. Secretário de Estado do Tesouro, de 15 de Janeiro de 1992, que negou provimento ao recurso hierárquico necessário interposto do acto de homologação da lista de classificação final do concurso aberto por aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 9 de Dezembro de 1991, para o preenchimento de nove vagas da categoria de técnica

superior de 1.ª classe do quadro de pessoal da Direcção-Geral do Tesouro (DGT):

Alega, para tanto, em síntese, que:

É actualmente funcionária da DGCP, onde foi provida na categoria de técnica superior de 1.ª classe, no dia 21 de Setembro de 1992, onde se candidatou ao concurso acima referido.

Embora detenha a categoria a que se candidata mantém interesse na lide porque o concurso é na função pública um instrumento de mobilidade dos funcionários, além de que as funções que desempenhava na DGT correspondiam às suas necessidades e aspirações de realização profissional.

Tendo decorrido o processo administrativo, foi homologada, em 11 de Junho de 1992, por despacho do Sr. Director-Geral do Tesouro, a lista de classificação final do referido concurso, na qual ficou colocada em 20.º lugar, pelo que ficou colocada em situação de não poder ser provida.

(Interpôs recurso hierárquico para o Sr. Secretário de Estado do Tesouro, que foi indeferido pelo despacho cuja suspensão requer.

O referido despacho padece de vários vícios que implicam a sua anulação e, designadamente, violação de lei por violação das regras relativas à valorização da qualificação e experiência profissionais constantes do n.º 4 da acta n.º 3, violação de lei por violação da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, implicando na admissão a concurso de candidatos que não possuíam experiência em qualquer das áreas para que foi aberto o concurso, bem como falta de fundamentação do acto.

Não sendo suspensa a eficácia do despacho em causa, resultarão para a requerente gravíssimos danos, uma vez que tal permitirá que sejam proferidos os despachos de nomeação dos funcionários, de acordo com o posicionamento constante da lista de classificação final, o que equivale à prática de actos ilegais, posteriormente de difícil reparação.

Da suspensão não advirá qualquer lesão para o interesse público, já que os candidatos graduados em 1.º, 2.º, 5.º, 7.º, 8.º, 10.º e 11.º lugares encontram-se nomeados interinamente em lugares da categoria de técnico superior de 1.ª classe, a candidata graduada em 9.º lugar já não se encontra a exercer funções na DGT e os candidatos graduados em 3.º, 4.º e 6..º lugares encontram-se a exercer cargos dirigentes.

Finalmente, a interposição do recurso contencioso é legal e tempestiva porque o despacho de que requer a suspensão de eficácia só lhe foi notificado em 23 de Outubro de 1992.

Notificados a autoridade requerida e os recorridos particulares, vieram responder aquela e os recorridos particulares Fortunato Vaz Rodrigues, João António dos Santos da Silva Rodrigues e Maria da Conceição Carapinha de Oliveira Costa.

A autoridade requerida, Secretário de Estado do Tesouro, diz, em síntese, que:

São irrelevantes as considerações sobre a ilegalidade do acto, dado que tem de se presumir a legalidade do acto recorrido, de acordo com jurisprudência uniforme.

A requerente não demonstra que a execução do acto lhe cause provavelmente prejuízo de difícil reparação, inexistindo, aliás, esse prejuízo, visto que a requerente já possui a categoria a que se candidatou.

A concessão da suspensão, impedindo o preenchimento dos quadros e a normal organização e funcionamento dos serviços, afecta gravemente o interesse público.

Foram deduzidos, e julgados improcedentes, dois pedidos de suspensão do mesmo acto, por dois candidatos opositores ao mesmo concurso.

O recorrido Fortunato Vaz Rodrigues conclui, pedindo que o pedido de suspensão seja rejeitado *in limine* por extemporâneo ou indeferido por inexistência de prejuízo do requerente de difícil reparação.

Os recorridos, João António dos Santos da Silva Rodrigues e Maria da Conceição Carapinha de Oliveira Costa concluem, pedindo que seja dado provimento ao recurso e suspensa a eficácia do acto.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público teve vista do processo e emitiu parecer no sentido do indeferimento do pedido, por a requerente não concretizar prejuízos de difícil reparação, resultantes da execução do acto.

Tudo visto, cumpre decidir:

E decidindo:

Na suspensão de eficácia de acto administrativo contenciosamente impugnado, ou de que se pretenda recorrer, há que ter em conta a presunção de legalidade do acto, a qual, de acordo com jurisprudência uniforme, se estende aos pressupostos de facto e de direito em que o mesmo se baseou. E sendo tal presunção *juris et de jure,* há que concluir que a requerente se esforçou em vão por demonstrar a ilegalidade do acto recorrido. É que o acto administrativo presume-se legal até ser proferida decisão judicial que determine a sua ilegalidade.

Presumindo-se, portanto, a legalidade do despacho cuja suspensão se requer, vejamos se estão reunidos os requisitos de que depende a sua decretação, previstos nas alíneas *a*), *b*) e *c*) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

Nos termos da alínea *a*) do referido preceito legal, a suspensão de eficácia do acto recorrida só será concedida quando «a execução do acto cause provavelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso». E resulta do disposto no n.º 2 do artigo 77.º da LPTA, tal como constitui jurisprudência pacífica, que incumbe ao requerente ao incidente de suspensão de eficácia, especificar os prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação que resultam da execução do acto, de acordo com a doutrina da causalidade adequada, alegando, para tanto, os factos que integrem ou demonstrem aqueles prejuízos (cf., entre outros, Acórdãos de 28 de Junho de 1990, in recurso n.º 28 391 e de 9 de Setembro de 1992, in recurso n.º 31 097).

A este respeito, alega a requerente no n.º 16 da sua petição o seguinte:

«Não sendo suspensa a eficácia do despacho em causa, resultarão, para o recorrente, gravíssimo danos, uma vez que tal permitirá que sejam proferidos os despachos de nomeação dos funcionários, de acordo com o posicionamento constante da lista de classificação final, o que equivale à prática de actos ilegais, posteriormente de difícil reparação.»

Conclui-se, pois, do que se acaba de transcrever, que a requerente não concretiza devidamente o prejuízo de difícil reparação que alega decorrer da execução do acto.

Não se verifica, assim, o requisito a que alude a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

Acresce que a ilação que a recorrente tira da eventualidade, aliás previsível, de virem a ser proferidos despachos de nomeação de acordo com o posicionamento constante da lista de classificação final, carece de fundamento. Na verdade, a Administração, no caso de vir a proceder recurso contencioso baseado em razões substantivas de ilegalidade, teria sempre de reconstituir, «aponte sua» ou na sequência do procedimento executivo previsto nos artigos 6.º e segs. do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, a situação actual hipotética da ora requerente, o que vale por dizer que teria de a colocar na situação que existiria se não fora a prolação do acto anulado, com todas as implicações daí decorrentes.

Não se verifica, pois, *in casu* — repete-se —, o requisito a que alude a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, pois da execução do acto cuja suspensão se requer não resultaria prejuízo irreparável ou de difícil reparação. Por isso e como os requisitos a que aludem as alíneas *a*), *b*) e *c*) referidas são de verificação cumulativa e a não verificação de qualquer deles desonera o tribunal de averiguar se ocorrem ou não os outros, há que concluir — como se conclui — que a suspensão de eficácia do acto recorrido não pode *in casu* ser concedida.

Pelo exposto, acordam em indeferir o pedido de suspensão de eficácia formulado pela requerente nestes autos.

Custas pela requerente, fixando-se a taxa de justiça em 15 000$.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1993. — *José Maria Rodrigues da Silva* (relator) — *António Arlindo Payan Teixeira Martins — Fernando Manuel de Azevedo Moreira.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 25 de Fevereiro de 1993.

Recurso n.º 31 652, em que são recorrente Jaime Adalberto Simões Ramos e do Ministério Público e recorridos os mesmos. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

O magistrado do Ministério Público propôs no Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra acção com processo especial, nos termos dos artigos 11.º e 14.º, n.º 4, da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro, para declaração de perda do mandato de Jaime Adalberto Simões Ramos como presidente da Câmara Municipal de Miranda do Corvo (CMMC).

Alega, essencialmente, que o réu foi eleito presidente da CMMC nos mandatos de 1983-1985, 1986-1989 e 1990-1993, tendo renunciado ao mandato em curso em 7 de Fevereiro de 1991.

No exercício das funções de presidente da câmara, o réu interveio em processos administrativos, actos e contratos (descritos na petição e documentados) em que eram interessadas a engenheira Maria Madalena Ramos, sua mulher, ou empresas de que esta era sócia-gerente, pondo em risco a moralidade e objectividade que devem nortear a acção administrativa em geral e a gestão autárquica em particular.

A conduta do réu foi qualificada, por despacho de 9 de Abril de 1992, do Sr. Ministro do Planeamento e da Administração do Território, como «ilegalidade grave», «prática delituosa continuada» e «prática continuada de irregularidades», nos termos e para os efeitos dos artigos 70.º, n.º 1, alínea *e*), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, e 9.º, n.os 1, alínea *c*), e 3, da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro.

O réu deu, assim, causa à perda de mandato segundo o disposto nos artigos 70.º, n.º 1, alíneas *d*) e *e*), e 81.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 100/84, 4.º, n.º 2, alíneas *c*), *d*) e *e*), da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, 1.º, n.º 1, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 370/83, de 6 de Outubro, e 9.º, n.os 1, alínea *c*), 2, alínea *b*), e 3, da Lei n.º 87/89.

O réu contestou alegando incompetência do Tribunal, ilegitimidade do Ministério Público (MP), falta de objecto da acção e não ter tido intervenção em qualquer acto com relevância decisória em que fosse interessada sua mulher ou pessoa por ela representadas.

Foram ouvidas as testemunhas indicadas.

As partes alegaram.

O Sr. Juiz lavrou sentença em que declarou a perda do mandato do réu como presidente da CMMC para que foi eleito nas eleições autárquicas de 17 de Dezembro de 1989.

Desta decisão recorreram o réu e o magistrado do MP, este subordinadamente só quanto à parte em que se decidiu que o réu não pode perder o mandato correspondente ao quatriénio de 1990-1993 com base em factos anteriores a 14 de Setembro de 1989.

Os recorrentes alegaram.

O réu formulou as seguintes conclusões:

1.ª Face ao disposto no artigo 11.º, n.º 6, da Lei n.º 87/89, apenas cabe o recurso da decisão que ponha termo ao processo, pelo que tendo o despacho de 20 de Agosto de 1992, que designou o prazo para alegações, violado o disposto no artigo 60.º, n.º 3, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), deve agora ser declarada a sua ilegalidade, com as legais consequências (cf. texto, n.os 1 e, resumidamente, 10).

2.ª O aresto recorrido deveria ter rejeitado a acção de perda de mandato por falta de objecto ou inutilidade da lide, pois,

As acções devem ser rejeitadas por inutilidade sempre que não haja qualquer razão que justifique o exercício da actividade judicial;

O exercício do mandato é condição *sine qua non* para haver lugar à perda de mandato;

O escopo do artigo 9.º, n.º 3, da Lei n.º 87/89 é sancionar o autarca de modo a impedi-lo de continuar a exercer o mandato para que fora eleito;

À data da propositura da acção já não era possível impor ao recorrente semelhante sanção, uma vez que renunciara ao mandato em 7 de Fevereiro de 1991;

A renúncia ao mandato só impede a inutilidade de acção se esta tiver sido proposta antes de efectuada aquela renúncia (cf. texto, n.os 3 a 7).

3.ª O artigo 14.º da Lei n.º 87/89 é, não obstante a fundamentação do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 25/92, materialmente inconstitucional por violação dos artigos 18.º, n.º 2, 48.º e 50.º da Cons-

tituição, pelo que deveria ter sido rejeitada a acção por falta de objecto ou inutilidade da lide (cf. texto, n.os 8 a 15 e, resumidamente, 16).

4.ª O aresto em recurso não deu como provados todos os factos com interesse para a decisão da causa, devendo ser modificado e dar-se como provado que,

O recorrente se absteve de votar as deliberações cujos os actos o dão como presente e a votação tomada por unanimidade;

A deliberação de 26 de Dezembro de 1989 foi tomada tendo em atenção o parecer emitido pelo Gabinete de Apoio Técnico (GAT) e nos termos da Portaria de 5 de Março de 1986 (cf. texto, n.os 17 a 19 e, resumidamente, 20).

5.ª O aresto em recurso não podia qualificar a conduta do recorrente como «ilegalidade grave», pois,

Apenas compete à lei proceder a essa qualificação;

Não havia qualquer lei a qualificar a conduta imputada ao recorrente como ilegalidade grave;

A taxatividade das causas de perda de mandato impede o recurso à analogia (cf. texto, n.os 21 a 24, 26 e, resumidamente, 25 e 27).

6.ª A sentença em recurso não podia ter declarado a perda de mandato com fundamento no n.º 3 do artigo 9.º, pois,

A causa de perda de mandato enunciada é claramente distinta das referidas nos n.os 1 e 2, daquele artigo;

Os factos em que se baseou apenas são subsumíveis à conduta descrita no n.º 2 do artigo 9.º (cf. texto, n.os 28 a 29 e, resumidamente, 30).

7.ª Os factos em que o tribunal *a quo* se baseou para declarar a perda de mandato não constituem uma «ilegalidade» pois,

A conduta do recorrente sempre se pautou pela realização do interesse da autarquia;

A deliberação de 26 de Dezembro de 1989 é um mero acto de execução, que ao ser determinada por critérios legais em nada influenciou a oportunidade e o conteúdo da decisão administrativa;

Não foi provado que a conduta do recorrente fosse parcial e não isenta, pelo que a sua conduta não constitui «ilegalidade» por força do princípio geral de que ninguém pode ser objecto de uma pena sem culpa (cf. texto, n.os 31 a 36 e, resumidamente, 37).

8.ª Os factos em que a sentença em recurso se baseou para declarar a perda de mandato não constituem uma «grave ilegalidade», pelo que não estavam preenchidos os requisitos enunciados no n.º 3 do artigo 9.º para a declaração da perda de mandato (cf. texto, n.os 38 e 39 e, resumidamente, 40).

O magistrado do MP concluiu deste modo:

a) Nos termos dos artigos 70.º, n.º 1, alíneas *d*) e *e*), e 81.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 100/84, n.º 2, alíneas *c*), *d*) e *e*), da Lei n.º 29/87, 1.º, n.º 1, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 370/83 e 9.º, n.os 1, alínea *c*), 2, alínea *b*), e 3, da Lei n.º 87/89, relevam sobre mandatos posteriores, determinando a sua perda, as ilegalidades e irregularidades praticadas em mandatos anteriores, mas só naqueles verificadas.

b) Assim, perdem o mandato os membros eleitos dos órgãos autárquicos que pratiquem ilegalidades ou irregularidades, e estas sejam conhecidas no mesmo mandato, mas também quando são praticadas durante um mandato e só no decurso do mandato seguinte vêm a ser verificadas em inspecção, inquérito ou sindicância e expressamente reconhecidas como tais pela entidade tutelar.

c) No caso concreto os factos imputados ao réu ocorreram no decurso dos mandatos de 1983-1985 e 1986-1989, e na vigência da Lei n.º 87/89 apenas os referidos no n.º 2.7 da sentença recorrida.

d) Com efeito, o Dr. Jaime Adalberto Simões Ramos, nos mandatos referidos e enquanto presidente da CMMC, interveio em processos administrativos, actos e contratos onde era interessada a sua esposa e a firma de que esta é sócia-gerente.

e) As ilegalidades e irregularidades foram apuradas em inquérito levado a cabo pela Inspecção-Geral da Administração do Território (IGAT) e concluído em Setembro de 1991.

f) Por despacho de 9 de Abril de 1992, de S. Ex.ª o Sr. Ministro do Planeamento e da Administração do Território, qualificou tal conduta como «ilegalidade grave», «prática delituosa continuada» e «prática continuada de irregularidade».

g) Assim, nos termos das disposições legais citadas, o réu deu causa à perda de mandato autárquico para que foi eleito nas eleições de 17 de Dezembro de 1989.

h) Pelo exposto, a sentença recorrida, na parte em que considerou que o réu não pode perder o mandato correspondente ao quadriénio de 1990-1993, com base em factos anteriores à data da entrada em vigor da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro, viola os aludidos artigos 70.º, n.º 1, alíneas *d*) e *e*), e 81.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 100/84, 4.º, n.º 2, alíneas *c*), *d*) e *e*), da Lei n.º 29/87, 1.º, n.º 1, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 370/83 e 9.º, n.os 1, alínea *c*), 2, alínea *b*), e 3, da Lei n.º 87/89, devendo por isso ser revogada, nessa parte.

As partes contra-alegaram.

O Sr. Juiz proferiu o despacho de sustentação.

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto:

Foi dada como provada a seguinte matéria de facto:

a) O réu foi eleito presidente da CMMC nos mandatos autárquicos de 1983-1985, 1986-1989 e nas eleições autárquicas de 17 de Dezembro de 1989 (1990-1993);

b) Em 7 de Fevereiro de 1991, o réu renunciou ao mandato autárquico para que foi eleito em 17 de Dezembro de 1989 (1990-1993);

c) O réu casou com a engenheira Maria Madalena Lourenço Simões Pereira Ramos em 29 de Abril de 1978, no regime de comunhão de adquiridos;

d) *Projecto da estrada da Corujeira-Ramal da Senhora da Piedade;*

*d*1) Em 23 de Janeiro de 1985, o réu subscreveu ofícios, convidando várias entidades, entre as quais a sua mulher, a apresentar propostas para elaboração do projecto em epígrafe;

*d*2) As propostas, em número de cinco, foram abertas na reunião da Câmara de 11 de Fevereiro de 1985, presidida pelo réu, tendo sido deliberado adjudicar o trabalho à engenheira Madalena Ramos pelo preço de 147 000$ e dar poderes ao presidente, ou seu representante legal, para outorgar a respectiva escritura;

*d*3) O réu absteve-se nessa votação;

*d*4) A adjudicação foi comunicada à engenheira Madalena Ramos por ofício de 20 de Fevereiro de 1985, assinado pelo réu;

*d*5) A factura foi apresentada a pagamento em 8 de Agosto de 1985 e foi paga a 16 de Agosto de 1985, pela autorização n.º 1349, assinada pelo réu;

*d*7) A engenheira Madalena Ramos foi o concorrente que apresentou proposta com preço mais baixo;

e) *Projecto de estrada Fundo da Ribeira à estrada nacional (EN) 17-1;*

*e*1) Em 10 de Março de 1985, o réu subscreveu ofícios, convidando 13 entidades, entre as quais sua mulher, a apresentar propostas para elaboração do projecto em epígrafe;

*e*2) Foram recebidas quatro propostas, sendo uma apresentada pela engenheira Madalena Ramos, em papel timbrado com o seu nome e de outro engenheiro, Manuel Mateus Rodrigues;

*e*3) As propostas foram abertas na reunião da Câmara de 24 de Março de 1986, presidida pelo réu, tendo sido deliberado adjudicar o trabalho aos engenheiros madalena Ramos e Mateus Rodrigues;

*e*4) A adjudicação foi comunicada, por ofício de 11 de Abril de 1986, apenas à engenheira Madalena Ramos;

*e*5) Qua apresentou o projecto em 24 de Novembro de 1986, dando conhecimento que o preço era de 261 000$;

*e*6) Nesse mesmo dia o réu mandou apresentar o expediente à reunião da Câmara;

*e*7) Após correção do preço pelos serviços da Câmara, foi paga à engenheira Madalena Ramos a quantia de 246 500$;

*e*8) Da acta da reunião da Câmara consta que a deliberação referida em *e*3) foi tomada por unanimidade;

f) *Alteração da estrada de ligação Trémoa-Vale de Açor;*

*f*1) A execução da obra em epígrafe foi adjudicada em concurso público, a Gualter Marques Simões;

*f*2) Este empreiteiro apresentou pedidos de rectificação por erros e omissões do projecto e propôs uma alteração no «nó de ligação de Trémoa»;

*f*3) O réu respondeu ao empreiteiro solicitando a apresentação de um estudo-projecto para aprovação das alterações sugeridas ao referido «nó de ligação»;

*f*4) Em 25 de Maio de 1987, o empreiteiro apresentou à Câmara um «estudo-projecto» e um «parecer técnico» elaborado pela engenheira Madalena Ramos, comprometendo-se a apresentar, no prazo de 15 dias, um estudo mais promenorizado «que a equipa técnica estava a elaborar»;

*f*5) Esse expediente foi levado, por determinação do réu, à reunião da Câmara desse mesmo dia, que foi presidida pelo réu e na qual foi deliberado, por unanimidade, aceitar a apresentação do estudo sobre as alterações a introduzir no projecto da obra;

*f*6) Metade do custo do projecto de alterações foi suportado pela Câmara, que o pagou ao empreiteiro como «trabalhos a mais» da empreitada, sendo o restante pago pelo empreiteiro;

*f*7) Foi o empreiteiro quem encomendou o estudo e projecto à engenheira Ramos e lhe pagou;

g) *Projecto do quartel da Guarda Nacional Republica de Miranda do Corvo;*

*g*1) Por ofício de 13 de Outubro de 1987, foram convidados oito projectistas, entre os quais a engenheira Madalena Ramos, para apresentar projecto para a obra em epígrafe;

*g*2) Foram apresentadas quatro propostas, uma das quais apresentadas pela engenheira Madalena Ramos;

*g*3) As propostas apresentadas foram abertas em 19 de Outubro de 1987, perante uma comissão composta pelo réu e dois vereadores, não tendo aquele assinado o respectivo auto de abertura, embora tenha rubricado algumas propostas;

*g*4) A elaboração do projecto foi adjudicada à engenheira Madalena Ramos, pelo preço de 950 000$, na reunião da Câmara de 27 de Outubro de 1987;

*g*5) O réu absteve-se da votação, ausentando-se da sala;

*g*6) Em 4 de Novembro de 1987, o réu subscreveu um ofício dando conhecimento à engenheira Madalena Ramos da adjudicação da elaboração do projecto;

*g*7) A proposta apresentada pela engenheira Madalena Ramos era a de mais baixo preço;

h) *Projecto de recuperação do edifício dos Paços do Concelho de Miranda do Corvo;*

*h*1) Em reunião de 23 de Maio de 1988, a Câmara deliberou abrir concurso limitado para elaboração do projecto em epígrafe;

*h*2) Em 27 de Maio de 1988, o réu oficiou a cinco técnicos, um dos quais a engenheira Madalena Ramos, convidando à apresentação de propostas para elaboração do projecto;

*h*3) No prazo estabelecido apenas foi apresentada uma proposta, em nome de «Projectar», subscrita pela engenheira Madalena Ramos, tendo a Câmara deliberado insistir telefonicamente com os projectistas convidados para apresentarem propostas, concendendo-lhes um prazo suplementar;

*h*4) Em 27 de Junho de 1988, foi deliberado adjudicar a execução do projecto à «Projectar», pelo preço de 3 147 300$;

*h*5) Em 25 de Outubro de 1988, a Câmara deliberou autorizar a outorga da escritura com a sociedade «Mirangesp — Gabinete de Projectos, L.^{da}»;

*h*6) A designação «Miragesp» resultou de, no processo de constituição da sociedade, não ter sido possível converter em definitiva a designação «Projectar»;

*h*7) O réu não esteve presente nas reuniões de 23 de Maio de 1988 e de 27 de Junho de 1988 e ausentou-se da sala, não tomando parte na deliberação de 25 de Outubro de 1988;

*h*8) Duas das quatro ordens de pagamento respeitantes ao custo total do projecto, no montante de 472 095$ e 1 258 920$, foram subscritas pelo réu, em 9 de Março de 1988 e 12 de Abril de 1989, respectivamente;

i) *Estudo prévio do projecto do edifício para o Centro Técnico da Biomassa;*

*i*1) O estudo em epígrafe foi adjudicado mediante ajuste directo pelo preço de 175 000$ ao gabinete designado por Projectar, sem consulta a qualquer outro projectista;

*i*2) O projecto foi apresentado em 9 de Setembro de 1988;

*i*3) Em 12 de Setembro de 1988, foi deliberado a aprovação e pagamento do trabalho apresentado pela Projectar;

*i*4) O réu não determinou nem influenciou a escolha do projectista, não tendo participado na deliberação de 12 de Setembro de 1988 que decidiu o pagamento do preço;

*i*5) A elaboração do estudo prévio era urgente porque havia outras câmara apetrechadas para elaborar rapidamente o projecto que disputavam a localização do empreendimento nos respectivos municípios;

j) *Projecto de execução da rectificação. Alargamento e beneficiação da EN 17-1, no troço entre Miranda do Corvo e Ponte Pastor;*

*j*1) E, 22 de Junho de 1987, o réu assinou um ofício convidando diversas entidades, entre as quais a engenheira Madalena Ramos,

para apresentação de propostas para execução do projecto em epígrafe;

*j*2) A elaboração do projecto foi entregue a um adjudicatário que não cumpriu os prazos estipulados;

*j*3) Em novo concurso, foi adjudicado o trabalho a Mirangesp, pela importância de 4 740 000$, não estando o réu;

*j*4) Em 14 de Novembro de 1989, não estando presente o réu, a Câmara deliberou «anular a adjudicação» e ouvir o GAT da Lousã sobre o pagamento dos honorários devidos à adjudicatária pelos trabalhos já executados;

*j*5) Em 12 de Dezembro de 1989, o réu mandou apresentar à reunião da Câmara a resposta recebida do GAT da Lousã, na qual se afirma que o estudo prévio apresentado pela adjudicatária está de acordo com o caderno de encargos e o processo do concurso;

*j*6) Na reunião da Câmara de 26 de Dezembro de 1989 foi deliberado manter a «anulação da adjudicação» já decidida em 14 de Novembro de 1989 a pagar à Mirangesp pelo trabalho realizado a quantia de 1 659 000$;

*j*7) Da acta da reunião de 26 de Dezembro de 1989 consta que o réu presidiu à reunião e que a votação da deliberação referida na alínea anterior foi tomada por unanimidade;

l) Por despacho de 9 de Abril de 1992, na sequência de acção inspectiva tendo por objecto os factos referidos nas alíneas anteriores [alíneas *d*) a *j*)], o Ministro do Planeamento e da Administração do Território concordou com a proposta do inspector-geral da Administração do Território, no sentido de que a conduta do réu no decurso do mandato de 1986-1989, além de integrar os pressupostos específicos de perda de mandato dos artigos 70.º, n.º 1, alínea *d*), e 81.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 100/84, ao tempo em vigor, e do artigo 9.º, n.º 2, da Lei n.º 87/89, integra igualmente os conceitos de «ilegalidade grave», e ainda de «prática continuada de irregularidades» do artigo 9.º, n.ºs 1, alínea *c*), e 3, da citada Lei n.º 87/89;

m) As adjudicações feitas à engenheira Madalena Ramos, à Projectar e Mirangesp, foram efectuadas de acordo com o critério do mais baixo preço;

n) Sob a presidência do réu, a Câmara sempre seguiu este critério relativamente a trabalhos do mesmo género;

o) Sob a presidência do réu, passou a prática habitual da Câmara convidar técnicos ligados a Miranda do Corvo para apresentarem propostas, em ajuste directo ou concurso limitado de elaboração de projectos, na pressuposição de que davam mais garantias de boa execução do trabalho por terem melhor conhecimento das realidades sociais, físicas e geográficas sobre que iam operar;

p) A engenheira Madalena Ramos era um desses técnico;

q) A engenheira Madalena Ramos era um dos dois membros do gabinete de projecto Projectar e era sócia-gerente da sociedade Mirangesp — Gabinete de Projectos, L.da

Recurso do réu.

O recorrente, para demonstrar a ilegalidade da sentença, coloca as seguinte questões para análise e solução:

A) Da ilegalidade do despacho que designou prazo para alegações.

B) Da falta de objecto da acção de perda de mandato.

C) Da existência de erro na apreciação da matéria de facto.

D) Da inexistência de causa de perda de mandato.

Vejamos cada uma delas.

A) Por despacho de 20 de Agosto de 1992, foi fixado para alegações o prazo de sete dias a correr simultaneamente para o MP e para o recorrente.

Afirma o recorrente que face à conjugação adversativa enunciada no artigo 60.º, n.º 3, alínea *a*), da LPTA o prazo de sete dias corre primeiro simultaneamente para todos os requerentes e só depois corre em simultâneo para todos os requeridos.

A indicação de um prazo para alegação inferior ao que a lei estabelece constitui uma nulidade simples ou irregularidade, não foi objecto de reclamação em tempo e não se mostra — nem sequer se alega concretamente — que tenha influído na defesa ou na decisão da causa.

Tem, pois, de considerar-se sanada.

B) O recorrente defende que a acção não tem objecto uma vez que não pode perder o mandato porque renunciou a ele.

O artigo 14.º, n.º 4, da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro, dispõe que a renúncia ao mandato não prejudica os efeitos previstos no n.º 1 desse artigo, ou seja, os membros de órgão autárquico que hajam perdido o mandato não podem ser candidatos aos actos eleitorais destinados a completar o mandato interrompido, nem nos subsequentes, que venham a ter lugar no período de tempo correspondente a novo mandato completo, em qualquer órgão autárquico.

A renúncia ao mandato não fez perder objecto à acção nem torne inútil a lide porque a deliberação da perda de mandato, não obstante a renúncia, se retira a um efeito útil: a inelegibilidade do autarca para um futuro mandato.

O recorrente reconhece que o objectivo do legislador traduzido no artigo 14.º seria facilmente frutado pois bastaria para tanto que o autarca, depois de ver instaurado contra si uma acção de perda de mandato, a ele renunciasse.

Sustenta, por isso, que a renúncia só impede a inutilidade da lide se for posterior à instauração da acção da perda de mandato.

Mas o teor do preceito não faz qualquer distinção entre os momentos em que a renúncia pode ocorrer.

Além disso, ficaria também frustado o desígnio do legislador se o autarca, ao ter conhecimento do relatório do inquérito, na iminência da propositura da acção, mas antes de ela proposta, renunciasse ao mandato e não fosse possível fazer seguir a acção para declaração da perda de mandato.

Defende ainda o recorrente que a disposição do artigo 14.º, n.º 1, da Lei n.º 87/89 é materialmente inconstituiconal por violação dos artigo 18.º, n.º 2, 48.º e 50.º, n.ºs 1 e 3, da Constituição da República.

O Tribunal Constitucional, por Acórdão de 15 de Janeiro de 1992, in *Diário da República,* 2.ª série, de 11 de Junho do mesmo ano, julgou que essa disposição não é inconstitucional.

A inelegibilidade resultante do artigo 14.º da Lei n.º 87/89 é necessária para garantir a isenção e independência do exercício do cargo, o que é ditame constitucional (artigo 50.º, n.º 3).

As normas do artigo 14.º pretendem ser mais uma garantia do exercício das funções autárquicas com isenção e independência como são o sistema de impedimentos e incompatibilidades e a sanção da perda de mandato.

Deseja-se que o autarca seja isento e independente no desempenho das suas funções e — mais — que seja como tal reconhecido desde o primeiro momento.

Nada tem a ver estas limitações de natureza jurídica cuja adequação e proporcionalidade não podem se postas em causa dados os fins de moralização e prestígio da função que se tem em vista, com o julgamento político do eleitorado.

C) O recorrente alega que o tribunal não deu como provado — e devia ter dado — que o recorrente se absteve de votar as deliberações relativamente às quais as actas o dão como presente e referem que a votação foi por unanimidade.

O tribunal teve em consideração o que consta das actas, que não foram arguidas de falsas.

A prova testemunhal, no seu conjunto, não infirmou o que se diz nas actas e não resulta portanto que o recorrente, concretamente nas actas em causa, se absteve de participar na discussão e votação.

Afirma também o recorrente que não se deu como provado na alínea *j*6) da matéria de facto que a deliberação ali referida foi tomada tendo em conta o parecer emitido pelo GAT e que o valor pago à empresa foi calculado nos termos da portaria de 5 de Março de 1986 e de acordo com o caderno de encargos, como está expresso na acta.

Está efectivamente registado em acta que a deliberação foi tomada tendo em atenção o parecer emitido pelo GAT, nos termos da portaria de 5 de Março de 1986 e de acordo com o caderno de encargos (fl. 169).

Tais factos não têm, porém, relevo para a decisão da causa, dada a apreciação que a sentença fez (fl. 353).

D) O Tribunal entendeu que os factos que podem determinar a perda de mandato do réu correspondente ao quadriénio de 1990-1993, embora praticados em mandatos anteriores, têm que ser posteriores à data da entrada em vigor da Lei n.º 87/89, ou seja, a 14 de Setembro de 1989 e que esses factos são:

Ter o réu mandado apresentar à reunião da Câmara a resposta recebida do GAT da Lousã, na qual se afirma que o estudo prévio apresentado pela Mirangesp, adjudicatária do projecto de execução da rectificação, alargamento e beneficiação da EN 17-1 estava de acordo com o caderno de encargos e o processo do concurso;

Ter participado na reunião da Câmara de 26 de Dezembro de 1989 em que foi deliberado manter a anulação de adjudicação — já decidida em 14 de Novembro de 1989 — e pagar à Mairangesp, pelo trabalho realizado, a quantia de 1 659 000$.

Dispõe o artigo 4.º, n.º 2, alínea *d*), da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho (Estatuto dos Eleitos Locais):

«No exercício das suas funções, os eleitos locais estão vinculados ao cumprimento dos seguintes princípios:

Em matéria de prossecução do interesse público:

Não intervir em processo administrativo, acto ou contrato de direito público ou privado, nem participar na apresentação, discussão ou votação de assuntos em que tenha interesse ou intervenção, por si ou como representante ou gestor de negócios de outra pessoa, ou em que tenha interesse ou intervenção em idênticas qualidades o seu cônjuge, parente ou afim em linha recta ou até ao 2.º grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem viva em economia comum».

O artigo 9.º, n.º 2, alínea *b*), da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro, estabelece:

«Perdem igualmente o mandato os membros dos órgãos autárquicos que, no exercício das suas funções ou por causa delas, intervenham em processo administrativo, acto ou contrato de direito público ou privado, quando:

Por si, ou como representante de outra pessoa, nele tenha interesse o seu cônjuge, algum parente ou afim em linha recta ou até ao 2.º grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem viva em economia comum.»

O n.º 3 prescreve:

«Constitui ainda causa de perda de mandato a verificação, em momento posterior ao da eleição, por inspecção, inquérito ou sindicância, de prática por acção ou omissão, de ilegalidade grave ou prática continuada de irregularidades, em mandato imediatamente anterior exercido em qualquer órgão de qualquer autarquia.»

O conceito de «ilegalidade grave», quando a lei não o preenche ou não incumbe outra entidade de o fazer [como acontecia no artigo 70.º, n.º 1, alínea *e*), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março] tem de ser interpretado pelo tribunal.

O tribunal fez correcto enquadramento dos factos, nos termos do artigo 9.º, n.º 3, da Lei n.º 87/89, em referência às disposições legais que citou.

Como escreveu o Sr. Juiz na sentença, «a intervenção de um eleito local em procedimento administrativo, acto ou contrato em que seja interessado o seu cônjuge, visto o sistema no seu todo, não pode deixar de ser qualificada como 'ilegalidade grave' para efeitos da perda do respectivo mandato».

Se a lei impõe aos eleitos locais não intervirem em processo administrativo, acto ou contrato nem participar na apresentação, discussão ou votação de assuntos em que tenha interesse ou intervenção em idênticas qualidades e o seu cônjuge, o recorrente, intervindo em assuntos em que eram interessadas directas sua mulher ou empresas por ela representadas, praticou ilegalidade grave.

Recurso do MP.

O magistrado do MP, apoiado no parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 19/87, de 17 de Dezembro, argumenta que perdem o mandato os membros eleitos das autarquias que incorram na prática de ilegalidade e irregularidades graves, praticadas durante um mandato e que só no decurso de mandatos posteriores vêm a ser verificadas em inspecção, inquérito ou sindicância e expressamente reconhecidas como tais pela entidade tutelar.

O tribunal julgou que o réu não pode perder o mandato correspondente ao quadríenio de 1990-1993 com base em factos anteriores a 14 de Setembro de 1989.

O artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, apenas impunha a perda do mandato em que as irregularidades eram cometidas e não de mandato posterior.

Os argumentos de identidade de razão e de anologia não procedem, como ficou demonstrado exaustivamente na sentença.

Acresce que o n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 87/89 é que veio expressamente instituir esta outra causa de perda de mandato — verificação de ilegalidade grave ou de prática continuada de irregularidades em mandato imediatamente anterior — não contemplada em legislação anterior.

Não procede, por isso, o recurso do MP.

Pelo exposto, negam provimento aos recursos e confirmam a decisão recorrida.

Condenam o réu nas custas, com taxa de justiça de 40 000$ e procuradoria de 20 000$.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira — José João Fernandes da Silva — José Manuel de Moura Pires Machado.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 25 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia de actos administrativos. Prejuízos de difícil reparação. Grave lesão do interesse público.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O requerente da suspensão da eficácia de um acto administrativo não carece de fazer prova dos factos que alega, bastando demonstrar que tais factos são credíveis e não sofrem contestação relevante da parte requerida.
2 — Alegado que o vencimento auferido na função pública é absolutamente indispensável para satisfazer necessidades vitais, como da alimentação, vestuário, saúde e educação do próprio requerente e dos filhos, ainda estudantes, causará prejuízos de difícil reparação e execução do acto que lhe aplica a pena de demissão.
3 — A lesão do interesse público, como impedimento negativo da suspensão de eficácia de acto administrativo, terá de ser qualificada de grave, *que só em face das circunstâncias concretas poderá ser determinada.*

Recurso n.º 31 660-A, em que são recorrente Manuel Serra da Cunha Pina e recorrido o Provedor de Justiça. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — *a*) Manuel Serra da Cunha Pina, casado, licenciado em Direito, residente em Lisboa, na Rua de Carlos Reis, 19, 1.º, veio requerer a suspensão de eficácia do despacho do Sr. Provedor de Justiça, datado de 17 de Novembro de 1992, que lhe aplicou a pena disciplinar de demissão da função pública, onde exercia o cargo de assessor principal da Provedoria de Justiça.

Fundamenta o pedido nos termos factuais e jurídicos constantes do requerimento de fls. 1 a 15, nos 31 artigos que formulou, referindo-se os primeiros 25 à demonstração da ilegalidade do despacho cuja suspensão de eficácia requer e os restantes à fundamentação da providência que requer.

b) Quanto a esta alega, em recurso, os prejuízos irreparáveis se não for suspensa a eficácia do despacho proferido, uma vez que é através do vencimento do requerente que é assegurada a sua subsistência e dos seus dois filhos, um com 19 anos, estudante do 2.º ano de Arquitectura da Universidade Técnica e outro com 16 anos, a frequentar o 12.º ano no estabelecimento de ensino particular «O Novo Académico».

A privação prolongada de tal vencimento afectará seja a subsistência de todos seja a normal continuação dos estudos dos filhos, acarretando drásticas dificuldades, privações e traumas psicológicos para o requerente e familiares, prejuízos que são todos insusceptíveis de reparação, ou no mínimo, de muito difícil reparação.

Por outro lado, uma vez que se abre vaga com a demissão do requerente, esta será naturalmente preenchida ou extinta, tornando impossível a reintegração no seu lugar.

Acrescenta que da suspensão da decisão não resultará lesão para o interesse público, e muito menos grave, como o evidencia o facto de na pendência do processo disciplinar se não ter julgado necessário suspender preventivamente o requerente e ainda a circunstância deste já ter passado, antes da aplicação da sanção, a observar integralmente o horário normal da função pública, durante vários meses.

Finalmente, invoca que a interposição do recurso é legal como o demonstra nos artigos 6.º a 25.º da petição.

c) O Sr. Provedor da Justiça, devidamente notificado do pedido e sua fundamentação, veio responder nos termos constantes de fls. 37 e segs., onde argumenta que o requerente não especifica — como lhe compete — ser o seu vencimento a única ou principal fonte de rendimento cuja perda ocasionaria as consequências ou os prejuízos considerados irreparáveis, focalizados nos artigos 26.º, 27.º e 28.º da petição.

Acrescenta ainda que o alegado no artigo 29.º da petição não se pode configurar como prejuízo irreparável, visto que em sede de execução de sentença de anulação de acto administrativo, no caso de procedência do recurso contencioso do acto administrativo praticado, ficaria a Administração obrigada a reconstituir a situação actual hipotética.

Por outro lado, a suspensão, da eficácia do acto traduzir-se-ia numa fragilização excessiva da posição da Administração que se constituiria em grave lesão do interesse público.

De tudo decorrerá a não verificação dos requisitos das alíneas *a*) e *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), pelo que não deve ser decretada a suspensão da eficácia do acto.

d) O Ex.mo Magistrado do Ministério Público, pronunciando-se a fl. 49, acompanha a autoridade requerida em tudo o que consta dos artigos 1.º a 12.º da sua resposta, onde se aponta que o impetrante não demonstrou o preenchimento do requisito da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA. E sendo os requisitos desse n.º 1, cumulativos, desnecessário se tornará a análise dos demais, a impor o indeferimento do pedido.

Cumpre decidir.

II — Determina o n.º 1 do artigo 76.º da LPTA que a suspensão da eficácia do acto administrativo é concedida pelo tribunal quando se verificarem os seguintes requisitos:

a) A execução do acto causa provavelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso contencioso de anulação.

b) A suspensão não determina grave lesão do interesse público.

c) Do processo não resultam fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso.

E sendo cumulativa a verificação de todos os requisitos indicados nas diversas alíneas do n.º 1 do citado artigo 76.º, a suspensão da eficácia dos actos administrativos só poderá ser concedida desde que todos eles se verifiquem e constatem.

Na apreciação de todos os requisitos ter-se-á de partir do princípio da presunção da legalidade do acto administrativo cuja suspensão de eficácia se solicita, designadamente quanto aos seus pressupostos de facto e de direito. De contrário ter-se-ia de apreciar e conhecer, no próprio incidente da suspensão, de matéria pertinente ao mérito do próprio recurso contencioso.

Consequentemente estará fora de causa, nos presentes autos, apreciar-se se o acto, cuja suspensão de eficácia se solicita, está ou não eivado dos vícios que o requerente lhe aponta ao longo dos artigos 7.º a 25.º do seu requerimento inicial.

Vejamos, pois, se *in casu* se verificam os apontados requisitos.

Relativamente ao primeiro [alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA] — prejuízos de difícil reparação resultantes da execução do acto — deverá o requerente concretizar devidamente os factos que possibilitem a sua qualificação como tal, ou seja, a irreparabilidade ou difícil reparação dos prejuízos causados pela execução do acto.

E na concretização de tal requisito invocou, em primeiro lugar, que a privação do seu vencimento afectaria tanto a sua própria subsistência como a dos seus dois filhos, como ainda a continuação dos estudos que estes prosseguem, um na universidade e outro na fase final dos liceus, implicando dificuldades drásticas, privações e traumas psicológicos que não seriam susceptíveis de ulterior reparação.

Por outro lado, acresceria o alegado no artigo 29.º da petição, respeitante à possibilidade do lugar poder vir a ser preenchido por outro funcionário ou mesmo extinto, situações estas que, só por si, configurariam prejuízo irreparável para o requerente.

Afigura-se-nos claro o infundado deste segundo argumento. Na verdade, devendo os danos ser reais e de difícil reparação, logo surge que os prejuízos, desta forma invocados, não são certos mas simplesmente hipotéticos ou eventuais, a impedir a qualificação legal exigida na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º já referido.

Acresce que a Administração seria obrigada, para a eventual procedência do recurso contencioso de anulação do acto administrativo cuja suspensão de eficácia se pretende, a reconstituir a situação actual hipotética, em sede de execução da decisão anulatória.

Tal reconstituição estará em total antinomia com a irreparabilidade ou difícil reparação dos prejuízos, assim invocados, quanto a esta questão.

Tanto não acontecerá relativamente aos prejuízos resultantes da privação do vencimento, com a execução imediata do acto que lhe aplicou a pena disciplinar de demissão.

Com efeito, vem alegado que o vencimento que auferia é absolutamente indispensável para que possa satisfazer necessidades vitais como as de alimentação, vestuário, saúde e educação, tanto próprias como dos seus dois filhos, ainda estudantes, conformes com o seu estatuto pessoal e padrão habitual de qualidade de vida.

Tais factos, colocando o requerente sem quaisquer meios de subsistência (artigo 26.º do seu requerimento), a afectar direitos pessoais e familiares, que a Constituição cataloga como fundamentais, acarretam a conclusão, alicerçada na experiência comum, das coisas e da vida, de que a imediata execução do acto lhe causará prejuízos de difícil reparação não só no aspecto material como no âmbito do foro psicológico dos filhos, com drásticas privações e normal continuação dos estudos.

E mesmo uma eventual e futura reintegração patrimonial não poderá reconstituir os danos causados e invocados nos artigos 26.º, 27.º e 28.º do seu requerimento inicial, pela impossibilidade de usufruição dos bens inerentes ao gozo e exercício daqueles direitos no tempo em que deviam sê-lo.

Acresce que entre os invocados e previsíveis danos e a execução do acto existe uma relação de causalidade adequada, traduzida em que aqueles são consequência provável da execução desta.

Finalmente, a todas estas considerações se não oporá a resposta da autoridade requerida e, especialmente, a matéria consubstanciada nos artigos 1.º a 12.º de fls. 37 e segs.

Em primeiro lugar porque «o requerente da suspensão da eficácia do acto administrativo não carece de fazer prova dos actos ou factos que alega, em justificação da probabilidade da produção dos prejuízos que diz poder vir a sofrer em resultado da imediata execução do acto impugnado, basta que tais factos sejam credíveis e não sofram contestação relevante por parte do(s) requerido(s)», como se decidiu neste STA no recurso n.º 25 376-A, ou, como também se julgou no recurso n.º 24 417, «o requerente tem o ónus da afirmação dos factos concretos integradores de prejuízos de difícil reparação».

Credíveis são, segundo a experiência comum, os factos alegados, não tendo sofrido contestação relevante por parte da entidade requerida que, ela própria, qualifica de indiciários os que, em sentido contrário, aduziu.

Temos, pois, como verificado o requisito positivo da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

Vejamos o segundo requisito: se a suspensão pedida não determina grave lesão do interesse público.

Em princípio, da suspensão de eficácia do acto administrativo decorre dano para a realização do interesse público, dado o objectivo da prática do próprio acto administrativo. Só que nem toda a lesão impedirá a suspensão pedida. Ela terá de ser grave.

Sendo assim, só em face de cada caso concreto se poderá, como tal, qualificar a lesão do interesse público, de acordo com o tipo da situação e dos elementos que os autos forneçam. Ora,

A infracção pela qual o requerente foi punido foi a da falta de assiduidade ao serviço, o que não o impediu de ter produzido, em casa, os trabalhos que lhe foram distribuídos. A actividade desenvolvida, em tais circunstâncias, mereceu, dos seus superiores, qualificação sempre positiva e de *Muito bom* até 1991, inclusive.

Na pendência do processo disciplinar não foi julgado conveniente a sua suspensão preventiva e antes da aplicação da sanção passou a observar e cumprir o horário normal da função pública.

A situação descrita implica que se não possa qualificar de grave a lesão do interesse público determinada pela suspensão da eficácia do acto que o puniu da forma exposta ou que traduza uma «fragilização excessiva» da posição da Administração, a constituir grave lesão daquele interesse, como o exige a lei.

Assim, tal como o da alínea *a*), tem-se por verificado igualmente o requisito negativo da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

Da mesma forma o da alínea *c*), isto é, do processo não resultam indícios da ilegalidade da interposição de recurso do acto cuja suspensão vem requerida.

Nestes termos, acorda-se em deferir o pedido de suspensão de eficácia do despacho de 17 de Novembro de 1992, do Sr. Provedor de Justiça, que aplicou ao requerente a pena disciplinar de demissão da função pública.

Sem custas.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *Rui Manuel Pinheiro Moreira — Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 25 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Intimação para a passagem de certidão. Satisfação do interesse do requerente. Inutilidade superveniente da lide.

Doutrina que dimana da decisão:

Se a Administração, na pendência da providência judicial de intimação para a passagem de certidão, satisfaz o interesse do requerente através da junção aos autos da certidão pretendida, há lugar à extinção da providência por inutilidade superveniente da lide.

Recurso n.º 31 725, em que são recorrente Eduardo Acácio Dias Gomes e recorrido o conselho de administração dos Serviços Municipalizados de Santarém. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gouveia e Melo.

Acordam na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Eduardo Acácio Dias Gomes, melhor identificado na sua petição, vem recorrer para esta Secção da sentença de fls. 37 v.º-38 do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, que julgou extinta por inutilidade superveniente da lide a providência que o mesmo intentara contra o conselho de administração (CA) dos Serviços Municipalizados de Santarém (SMS) intimando-o a facultar-lhe a consulta de parecer jurídico acerca de si prestado a que alude a deliberação da autoridade então requerida de 11 de Junho de 1992, mas cujo conteúdo — consoante alegava — lhe não tinha sido dado a conhecer.

Nas suas alegações formula a conclusão de que sendo inegável o direito de conhecer na íntegra o parecer sobre si prestado, a decisão recorrida violou por erro de interpretação o n.º 1 do artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, pedindo a final a revogação da decisão recorrida para o efeito de a autoridade ora recorrida ser intimada a facultar ao recorrente a consulta do aludido parecer.

Contra-alegou a autoridade requerida, pugnando pelo improvimento do presente recurso, e defendendo que é irrelevante o saber-se no caso quem fora o autor do parecer em causa; que se tratava de mero documento interno dos serviços, que se o ora recorrente duvidava da autenticidade da certidão que lhe fora entregue teria então de levantar a questão em sede de falsidade do referido documento, suscitando ainda a questão da ilegitimidade passiva da autoridade requerida já que, segundo defendia, da decisão do CA dos SMS de lhe não ser fornecida cópia do aludido parecer caberia recurso hierárquico para a Câmara Municipal e só da decisão desta pedido judicial de intimação.

Com as contra-alegações a autoridade ora recorrida juntou a certidão de fls. 49-51.

Neste Supremo Tribunal, o Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) é de opinião que o recurso não merece provimento e isto porque o documento que a autoridade requerida fez juntar aos autos no prazo da sua resposta se não encontra truncado, sendo a omissão da assinatura do autor do documento irrelevante para o uso dos meios administrativos e contenciosos, cujo fim é prosseguido através do meio processual acessório de intimação.

A não se entender porventura assim — acrescenta o mesmo ilustre magistrado —, a requerida intimação sempre claudicaria por falta de verificação do pressuposto legal da invocação pelo requerente do fim pretendido com a consulta do documento em causa.

Pelo acórdão interlocutório de fl. 57 foi ordenada a notificação do recorrente da junção aos autos do documento de fls. 49-51, para que o mesmo pudesse pronunciar-se sobre o mesmo, o que ele fez a fls. 63, defendendo aí que «está provada a truncagem do doc. de fls. 25-27», que se mantêm «os fundamentos do recurso porquanto a recorrida agora tão-só se limitou a fornecer mais umas linhas de uma página relativamente ao doc. de fls. 25-27», requerendo a final o prosseguimento do presente recurso jurisdicional para que a requerida — ora recorrida — seja intimada a facultar a consulta do identificado documento.

Independentemente de vistos, cumpre decidir.

Em causa neste recurso jurisdicional encontra-se a sentença de fls. 37 v.º-38, a qual, como se disse, julgou extinta a instância com base na inutilidade superveniente da respectiva lide e isto porque, como também nela se decidiu, o documento junto aos autos a fls. 25-27 pela autoridade requerida no prazo da sua resposta, satisfaz por inteiro a pretensão do requerente, uma vez que o mesmo documento é constituído pelo parecer cujo conhecimento ele pretendia, não sendo relevante — acrescenta ainda a sentença — nem a omissão da assinatura do seu autor, nem, tão pouco, a parte não fotocopiada de fl. 25, já que tudo leva a crer que essa parte não dizia respeito ao então requerente.

Contra o assim decidido se insurge o recorrente, defendendo, como se viu, o entendimento segundo o qual, contrariamente ao julgado na sentença, não só aquele documento junto a fls. 25-27 surge truncado — não relevando, na sua óptica, todo o teor do parecer nele transcrito —, como se revela ainda omisso no que respeita à sua autoria, o que tudo impediria, segundo defende, que se pudesse considerar satisfeito o interesse que pretende ver realizado através da presente providência.

Sucede, porém, como igualmente já se deixou relatado, que a autoridade ora recorrida fez juntar aos autos, com as suas contra-alegações, a falada certidão de fls. 49-52.

Ora nesse documento resulta certificado não só *o autor do parecer no mesmo contido* (v. fl. 48), como ainda *a parte que surgia truncada* na fotocópia desse documento de fls. 25-27.

O que significa, por outras palavras, que o interesse do ora recorrente em obter a consulta do aludido parecer — e era esse o interesse prosseguido com a instauração da presente intimação — se *encontra integralmente satisfeito* através da junção aos autos da certidão de fls. 49-51, sendo assim ocioso que este Supremo Tribunal se vá pronunciar — na senda do que agora pretende o recorrente, como se viu — sobre se o anterior documento de fls. 25-27 se encontrava ou não truncado.

Aliás, não se vê que mais a autoridade recorrida pudesse certificar ao recorrente do que aquilo que resulta da falada certidão de fls. 49-51: dela consta *todo* o parecer que o respectivo autor, o «Dr. Abílio Dias Fernandes», prestou sobre a situação funcional daquele nos serviços municipalizados da Câmara Municipal de Santarém, onde presta serviço.

E foi esse parecer que o ora recorrente requereu que lhe fosse facultado através da presente intimação.

É pois irrecusável a *extinção da instância por inutilidade superveniente da lide* [artigo 287.º, alínea *e*), do Código de Processo Civil, aplicável *ex vi* do artigo 1.º da LPTA].

Termos em que se confirma a sentença recorrida, que já assim decidira, negando-se provimento ao recurso dela interposto.

Custas pelo recorrente, com taxa de justiça de 15 000$ e procuradoria de 10 000$.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *António Fernando Samagaio* — *João Vaz Rebordão.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 25 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Prejuízos de difícil reparação. Grave lesão do interesse público.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — É verosímil que, executado o acto cuja suspensão de eficácia é requerida, e perdendo o requerente o seu vencimento mensal, já de si magro, ele sofra prejuízos de difícil ou impossível reparação até, dada a impossibilidade efectiva da reconstituição da situação actual ainda que, mais tarde, o acto punitivo viesse a ser anulado e ele ressarcido pecuniariamente dos prejuízos entretanto sofridos.

2 — Para um único rendimento de 84 700$ não é irrelevante, ou facilmente comportável, a falta dele, pois é do conhecimento comum que tal importância não garante o desafogo suficiente a uma vida equilibrada quanto mais a eventual aforro para prevenir qualquer precalço com o presente.

3 — A pena de demissão por falta de assiduidade não consubstancia, no caso, uma ética comportamental perturbadora da relação profissional por via activa, esta sim, incompatível, por si, com a manutenção do vínculo funcional, mas antes omissiva pelo afastamento do requerente dos deveres funcionais a que estava adstrito. O que significa que o seu regresso ao serviço não é o contrário lógico-normativo da sanção imposta, caso em que seria desprestigiante para a entidade punidora, mas, diferentemente, uma via, imposta pelo tribunal, do cumprimento dos deveres do requerente, ainda que eventualmente temporária, não, repondo, afinal, o desejável equilíbrio na relação profissional.

Recurso n.º 31 762-A, em que são recorrente José Manuel Gonçalves Freixo Boavida e recorrido o Secretário de Estado da Distribuição e Concorrência. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

José Manuel Gonçalves Freixo Boavida, identificado nos autos, vem requerer a suspensão de eficácia do despacho n.º DE.699/92/SEDC, de 9 de Dezembro de 1992, do Sr. Secretário de Estado da Distribuição e Concorrência, que, na sequência do processo disciplinar, o puniu com a pena de demissão, por falta de assiduidade, do cargo do agente fiscal de 2.ª classe da Direcção-Geral de Inspecção Económica (DGIE).

Com interesse para o pedido, alega o seguinte:

«3.º O Sr. Instrutor deu como provado que o requerente, no período a que se reporta a acusação, deu um total de 82 faltas injustificadas, sendo 62 coincidentes com quartas e quintas-feiras (fl. 189 v.º do processo disciplinar), pelo que proponho, a final, a aplicação da pena de demissão do requerente, nos termos do artigo 72.º, n.º 3, do Estatuto Disciplinar (ED).

4.º Depois do Sr. Director-Geral ter concordado com aquela proposta, o Sr. Secretário de Estado da Distribuição e Concorrência, no seu despacho n.º DE-699/92/SEDC, de 9 de Dezembro de 1992, notificado ao requerente em 18 de Dezembro de 1992, aplicou ao requerente a pena de demissão por ter acolhido as conclusões formuladas no relatório do instrutor e por concordância com a pena expulsiva proposta pelo Sr. Director-Geral (docs. n.os 3 e 4).

5.º O requerente interpôs nesta mesma data recurso contencioso de anulação daquele despacho de 9 de Dezembro de 1992, cuja suspensão de eficácia é agora requerida.

6.º À data do acto punitivo o requerente tinha como vencimento base 84 700$.

7.º O requerente está separado de sua mulher [...] e tem um filho menor de 14 anos, estudante.

8.º Por acordo entre o requerente e a mãe do menor, homologado por sentença, o requerente obrigou-se a pagar o seu filho a pensão alimentícia de 12 000$, a descontar pela entidade processadora do vencimento do requerente e que seria aumentada logo em 1990 e depois sempre que o fosse o vencimento do requerente e na mesma proporção (docs. n.os 6 e 7).

9.º À data do despacho punitivo a pensão de alimentos ascendia a mais de 17 000$ mensais.

10.º O recorrente não tem quaisquer outros rendimentos, vivendo exclusivamente do vencimento que auferia pela relação de emprego que cessou por força do despacho punitivo.

11.º Não tem assim meios para continuar a pagar a pensão de alimentos ao seu filho menor.

12.º Por isso, os prejuízos decorrentes da execução do acto punitivo causam ao filho do requerente e ao próprio prejuízos patrimoniais e morais de difícil reparação.

13.º Na verdade, o seu filho, pela falta da pensão de alimentos, verá substancialmente reduzida a satisfação das suas necessidades primárias de alimentação e vestuário e as próprias do anterior nível de satisfação. Esta situação, aliada ao conhecimento de que tal facto se deve a demissão de seu pai, causarão, muito provavelmente, traumatismos psíquicos ao menor.

14.º Do mesmo modo, a pena de demissão causará ao requerente danos morais de difícil reparação, já que uma pena de demissão põe em causa a honestidade e dignidade profissionais.

15.º Verifica-se, por consequência, o requisito da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

16.º Igualmente, dada a natureza da infracção disciplinar que fundamentou o acto punitivo, da suspensão da pena não resulta grave lesão do interesse público (Acórdão do STA de 2 de Setembro de 1986, recurso n.º 24 158-A).

17.º Do mesmo modo se afigura manifesto que não há indícios de ilegalidade da interposição de recurso contencioso.

18.º Verificam-se, portanto, cumulativamente os requisitos previstos no artigo 76.º da LPTA para que seja decretada a suspensão do acto recorrido.»

A entidade requerida, do interesse, disse o seguinte:

«[...]

3. Quanto à sua primeira alegação não prova o requerente — e conforme jurisprudência constante desse Tribunal é o requerente que incumbe o ónus de alegar e provar — factos concretos susceptíveis de conduzir à conduzir à convicção de que a execução do acto causará provavelmente prejuízos de difícil reparação, prejuízos esses que hão-de ser significativos e de natureza eminentemente variável, de molde a tornar difícil ou impossível a respectiva quantificação.

Tal quantificação, dada a natureza das funções desempenhadas como funcionário da DIEC, não se torna sequer difícil.

Por outro lado, ficou provado que durante o período em que se verificou a falta de assiduidade não deixou de exercer outra actividade — que terá sido a razão directa da grande maioria das faltas que lhe foram imputadas —, não obstante invocar que a falta de assiduidade se deveu a doença.

Não se verifica, portanto, o requisito previsto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

4. Parece indiscutível que a suspensão da eficácia do acto, da qual resultaria a integração no serviço do requerente até à decisão final do recurso contencioso, poderia, face ao seu anterior comportamento, dada a provada e, aliás, confessada falta de assiduidade do requerente, determinaria grave lesão do interesse público até pela natureza da actividade de fiscalização de que as suas funções se caracterizam.

5. Tendo em conta, por este lado, o disposto nos n.os 1 do artigo 71.º e 3 do artigo 72.º do ED existem fortes indícios de ilegalidade do recurso contencioso visando a anulação do despacho em causa, circunstâncias que nos termos da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA inviabiliza, só por si, a concessão da requerida suspensão da eficácia.

6. É jurisprudência constante do STA que a existência dos requisitos previstos no n.º 1 do artigo 76.º da LPTA tem de verificar-se cumulativamente, sem o que a suspensão não poderá ser concedida [...]

Sucede, porém, que nenhum dos citados requisitos se verifica no presente caso.»

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) neste Tribunal emitiu parecer, que aqui se dá por integralmente reproduzido, no sentido do deferimento do pedido porque se verificariam todos os requisitos do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

Independentemente de vistos, nos termos do n.º 4 do artigo 78.º da LPTA, vem o processo à conferência.

Cumpre decidir.

Nos termos do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, a suspensão de eficácia dos actos administrativos só pode ser concedida quando se verifiquem os seguintes requisitos:

a) Requisito positivo: a execução do acto cause provavelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso;

b) Requisito negativo: a suspensão não determine grave lesão do interesse público;

c) Requisito negativo: do processo não resultem fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso.

É jurisprudência pacífica deste STA que a verificação de todos estes três requisitos há-de ser cumulativa, no sentido de que todos terão de verificar-se no caso, pelo que, faltando qualquer deles, não pode decretar-se a suspensão de eficácia de acto que o requerente igualmente pretende impugnar em juízo.

Vejam-se, a título de exemplo, os Acórdãos de 15 de Janeiro de 1986 (recurso n.º 24 442) e de 13 de Janeiro de 1987 (recurso n.º 24 254), citados no Acórdão de 17 de Dezembro de 1987 (recurso n.º 25 570), de 19 de Agosto de 1987 (recurso n.º 25 097) e de 2 de Março de 1989 (recurso n.º 26 771), publicados nos *Acórdãos Doutrinais* do STA, respectivamente, ano XXVII, n.º 317, p. 601, ano XXVII, n.º 322, p. 1207 e ano XXIX, n.º 348, p. 1465.

Igualmente, do presente relator, o Acórdão de 5 de Agosto de 1992 (recurso n.º 31 012-A), de 22 de Setembro de 1992 (recurso n.º 31 059) e de 15 de Dezembro de 1992 (recurso n.º 31 379-A).

Por outro lado, não impõe a lei, até pela razão atrás referida, uma ordem para o conhecimento daqueles requisitos. Neste sentido,

os Acórdãos de 19 de Agosto de 1986 (recurso n.º 24 071) e de 2 de Julho de 1987 (recurso n.º 25 058).

Por outro lado, ainda, em sede do presente incidente, os pressupostos, de facto e de direito, da punição, cuja suspensão de eficácia vem requerida, não podem ser postos em causa pois se presume a sua veracidade, tanto quanto a da legalidade de tal acto (Acórdão de 10 de Novembro de 1989, no recurso n.º 27 370, in *Acórdãos Doutrinais,* ano XXIX, n.os 344-345, p. 1063 e a vasta jurisprudência aí citada.

É que, no nosso ordenamento jurídico, o pedido de suspensão restringe-se à eficácia do acto e não alcança a sua validade ou legalidade.

De facto, o artigo 76.º da LPTA reporta-se à suspensão de eficácia do acto e aos prejuízos derivados da respectiva execução. E, se a alínea *c*) do n.º 1 fala em «ilegalidade», é tão-só restritamente aos requisitos de ordem processual ou pressupostos processuais que impedem o conhecimento do mérito, isto é, da legalidade do acto.

Vejamos então:

Começando pelo requisito da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º, segundo tal norma, «a suspensão da eficácia do acto recorrido é concedida pelo tribunal quando [. . .] a execução do acto cause provavelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso».

É vasta a jurisprudência acerca da caracterização de tal pressuposto da suspensão de eficácia.

Recopilando alguma que ao caso interessa, dir-se-á, como no Acórdão de 3 de Novembro de 1987 (recurso n.º 25 390), citado por A. Maurício, Dimas Lacerda e Simões Redinha, no *Contencioso Administrativo,* 2.ª ed., em anotação àquele artigo, que a dificuldade de reparação «[. . .] deve avaliar-se segundo juízo de probabilidade, assentes nos elementos probatórios dos autos e na experiência comum das coisas, tendo como referente a possibilidade de reintegração natural da esfera jurídica do requerente hipotizada a anulação do acto impugnado».

Por outro lado, como se diz no acórdão do mesmo dia e ano, no recurso n.º 25 376-A, «o requerente da suspensão de eficácia do acto recorrido não carece de fazer prova dos factos que alega, em justificação da probabilidade da produção dos prejuízos que diz poder vir a sofrer em resultado da imediata execução do acto impugnado; basta que tais factos sejam credíveis e não sofram contestação relevante por parte do(s) requerido(s)». «O requerente tem o ónus da afirmação dos factos concretos integradores de prejuízos de difícil reparação», diz-se no Acórdão de 18 de Novembro de 1986 (recurso n.º 24 417).

E, por outro lado ainda, se é também pacífica a aceitação de uma relação de causalidade adequada entre os prováveis prejuízos e a execução do acto recorrido, isto é, «que os danos previsíveis sejam consequência provável da execução do mesmo acto», sendo que «a probabilidade é aferida em função do critério da previsão do homem médio, como se lê no Acórdão de 18 de Novembro de 1986 (recurso n.º 24 389), quis-se com isto dizer, como se resume no Acórdão de 25 de Novembro de 1986 (recurso n.º 24 287) que «o legislador, ao usar o advérbio de modo 'provavelmente' na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, quis que o julgador, fazendo um juízo de prognose, previsse se era, ou não, provável, verosímil, que, executado o

acto cuja suspensão se requer, surgisse um prejuízo de difícil reparação para o requerente da suspensão».

É o caso dos autos.

Quanto ao requisito da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º o requerente, como se viu, alegou:

«À data do acto punitivo o requerente tinha como vencimento base 84 700$;

Está separado da mulher e tem um filho de 14 anos, estudante;

Para que, por decisão judicial, paga pensão de alimentos de valor de mais de 17 000$ mensais;

Não tem quaisquer outros rendimentos, vivendo exclusivamente daquele vencimento;

Não tem meios para continuar a prestar os alimentos;

Os prejuízos decorrentes da execução do acto punitivo causam-lhe prejuízos patrimoniais e morais de difícil reparação, este último porque põe em causa a honestidade e dignidade profissionais.»

Tal alegação é perfeitamente credível, considerando o estatuto remuneratório do requerente e que mais nenhum rendimento possui.

Com efeito, é verosímil que, executado o acto cuja suspensão de eficácia é aqui requerida, e perdendo o requerente o seu vencimento mensal, já de si magro, ele sofre prejuízos de difícil ou impossível reparação até, dada a impossibilidade efectiva da reconstituição da situação actual, ainda que, mais tarde, o acto punitivo viesse a ser anulado dele ressarcido pecuniariamente dos prejuízos entretanto sofridos.

É que, mesmo neste último caso, o que aconteceria é que, na devida altura, se ao requerente seria eventualmente acrescido os seus rédidos tanto quanto o montante indemnizatório, também não é menos certo que, neste momento, a executar-se a pena disciplinar, não se provando qualquer outra receita ao requerente, quando lhe fosse subtraído o correspondente ao vencimento, o requerente sofreria tais vicissitudes tão penosas no seu equilíbrio económico que não será o eventual enriquecimento futuro que, retroactivamente, lhe minorará os males presentes porque certamente passará.

Para um único rendimento de 84 700$, não é irrelevante, ou facilmente comportável, a falta dele, pois é do conhecimento comum que tal importância não garante o desafogo suficiente e uma vida equilibrada quanto mais a eventual aforro para possuir qualquer precalço como o presente.

Temos assim por verificado o requisito positivo da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

Vejamos agora o da alínea *b*), isto é, se a requerida suspensão não determina grave lesão do interesse público.

Como se disse no Acórdão deste STA de 2 de Março de 1989 (recurso n.º 26 771-A), «a situação que esse requisito define é nitidamente mais restrita do que a da simples lesão: há um grau de gravidade que não é inerente a todo o prejuízo [. . .]».

Por isso é que tal gravidade há-de ser apreciada caso a caso, de acordo com o tipo da situação concreta, «os elementos que os autos forneçam».

Se é verdade que «da suspensão, dado o objecto do acto administrativo, decorre, em princípio, dano para a realização do interesse público», «esse facto não é suficiente para impedir a suspensão, que só é excluída pela lei quando o dano mereça ser qualificado pela sua gravidade».

«Um tal juízo de graduação ou intensidade dificilmente poderá assentar em parâmetros estritamente legais. A imperatividade de execução imediata, sob pena de séria e intensa lesão do interesse público é, ou será quase sempre, objecto de uma avaliação materialmente discricionária» — Sérvulo Correia, *Noções de Direito Administrativo,* vol. II, p. 524.

Há, pois, como se diz no Acórdão de 13 de Setembro de 1988 (recurso n.º 26 281), «que ponderar a natureza e gravidade de infracção, confrontadas com os interesses prosseguir com a suspensão tanto quanto o interesse público na imediata execução da sanção disciplinar não pode ingorar o peso relativo de outros factores».

E, assim, como se pondera no Acórdão de 17 de Novembro de 1988 (recurso n.º 26 497), «se, face à natureza de conduta imputada ao requerente e à gravidade da pena aplicada, o seu regresso ao serviço afectar o prestígio da função e de serviço, haverá grave lesão do interesse público, pelo que não se verifica o requisito da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA».

Não é o caso em análise.

A pena aplicada é efectivamente grave, a mais grave, aliás, do escalão punitivo disciplinar.

Porém, considerando o caso dos autos, não pode dizer-se que a suspensão de eficácia do acto punitivo determine grave lesão do interesse público.

O requerente foi punido, grosso modo, por falta de assiduidade no serviço consubstanciada em 82 faltas injustificadas, sendo que, as coincidentes com quarta e quinta-feiras, ele deslocava-se a Campo Maior, a fim de ali desenvolver actividade no Sporting Clube Campomaiorense, fazendo parte do seu corpo técnico, como psicólogo, sem que para tal estivesse autorizado.

Ora, a suspensão de eficácia do acto em questão, fazendo retornar o requerente ao serviço, não briga com o prestígio e dignidade deste ou da respectiva função, nem fez temer a respectiva perturbação, que, aliás, nem vem posta em causa pela entidade requerida.

O tipo legal do ilícito disciplinar não consubstancia, no caso, uma ética comportamental perturbadora da relação profissional por via activa, esta, sim, incompatível, por si, com a manutenção do vínculo funcional, mas antes omissiva, pelo afastamento do requerente dos deveres funcionais a que estava adstricto. O que significa que o seu regresso ao serviço não é o contrário lógico-normativo de sanção imposta, caso em que seria desprestigiante para a entidade punidora, mas, diferentemente, uma via, imposta pelo tribunal, do cumprimento dos deveres do requerente, ainda que eventualmente temporária, ou não, repondo, afinal, o desejável equilíbrio na relação profissional.

Acresce que a sanção estava mais relacionada com a injustificação apresentada à entidade requerida de que com as próprias faltas em si, o que não é irrelevante para a consideração do dever de assiduidade, na componente que ora se interessa da grave lesão do interesse público.

Assim, tem-se igualmente por verificado o requisito da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º do LPTA.

Como se tem o da alínea *c*), ou seja, do processo não resultem quaisquer indícios da ilegalidade da interposição do recurso.

Reportando-se tal requisito ao § 4.º do artigo 57.º do Regulamento deste STA, nem pode dizer-se que o recurso seja extemporâneo, que não sejam legítimas as partes ou que seja manifesta a ilegalidade, atenta a natureza e o tipo legal do acto em causa.

Não se trata aqui, como realça o MP, de indícios de improcedência, pois não se cura do mérito do recurso, mas tão-só dos respectivos pressupostos.

Nestes termos, se decide deferir o pedido.

Sem custas.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1993. — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* (relator) — *José Acácio Dimas de Lacerda — José Vicente de Oliveira e Castro.* — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 25 de Fevereiro de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Carácter cumulativo da exigência dos requisitos do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Tem carácter cumulativo a exigência dos requisitos das alíneas a) *a c*) *do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, isto é, a não satisfação de uma delas de imediato conduz ao indeferimento do pedido de suspensão de eficácia.*

2 — Não constitui acto lesivo o despacho em que apenas se ordena a comunicação ao interessado, em resposta ao pedido de certidão que formulou, de que acto algum de rescisão de contrato de provimento foi proferido.

3 — Não preenchido assim o requisito da alínea c) *do n.º 1 do artigo 76.º, o pedido de suspensão da eficácia tem de improceder.*

Recurso n.º 31 814, em que são recorrente Serafim Moreira Martins e recorrido o vereador Sr. Próspero Luís, da Câmara Municipal de Oeiras. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Cruz Rodrigues.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Serafim Moreira Martins recorre da decisão do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa que, com fundamento no disposto na alínea. *c*) do n.º 1 do artigo. 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), indeferiu o pedido de suspensão da eficácia do despacho do vereador Próspero Luís, da Câmara Municipal de Oeiras (CMO), de 2 de Novembro de 1992, de que foi notificado pelo ofício de fl. 6, bem como o pedido de apoio judiciário na modalidade de dispensa de preparos e de prévio pagamento de custas.

Alegando, sustenta que:

Pensa o recorrente que fez correcta interpretação do despacho, entendendo-o não só como uma mera decisão de comunicação, mas sobretudo como um acto de vereador com competência delegada pelo

presidente da CMO para a área do pessoal [artigo 52.º, n.º 2, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, na redacção dada pela Lei n.º 18/91, de 12 de Junho];

Acto esse de confirmação, de ratificação da decisão do chefe de Divisão da Gestão de Recursos Humanos (DGRH) do Município, logo um acto que reúne todos os requisitos do acto administrativo (Prof. M. Caetano, *Manual,* vol. I, pp. 427 e segs.);

Reúne, pois, o acto recorrido todas as características do denominado acto definitivo e executório;

Pois, além do já explanado, definiu com força obrigatória e coerciva a situação jurídica do ora recorrente ou, como consta do n.º 3 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), afectou direitos legalmente protegidos do recorrente;

E só ele tem as características exigidas no n.º 1 do artigo 25.º da LPTA — definitividade e executoriedade;

Pelo que expôs, o recorrente está também em desacordo, e dela recorre também, com a decisão de indeferimento do pedido de apoio judiciário.

Concluindo, o recorrente entende que a decisão do M.mo Juiz *a quo* fez errada aplicação do direito pois o acto impugnado reúne todas as características do acto administrativo definitivo e executório, nomeadamente quanto à definição jurídica da situação do ora recorrente, isto é, por ter corrobado/aprovado o acto do chefe de divisão, logo, verificando-se os três requisitos previstos no n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, máxime da respectiva alínea *c*).

O digno magistrado do Ministério Público (MP) neste Tribunal pronunciou-se nos termos seguintes:

«Conforme resulta dos elementos do processo, e designadamente dos documentos de fls. 7 e 8, o despacho de 2 de Novembro de 1992 visou dar satisfação ao pedido de passagem de certidão relativa ao acto que rescindiu o contrato administrativo de provimento e foi comunicado ao requerente pelo ofício de 20 de Outubro.

Nos pareceres que recaíram sobre o referido pedido formaliza-se o entendimento de que a rescisão do contrato resultou directamente da lei, não podendo por essa razão emitir-se a referida certidão, pelo que o despacho impugnado, ao ordenar que se envie fotocópia do acto do júri e se informe que se verificou a rescisão do contrato, nos termos do artigo 38.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 427/89 — acolhendo assim a opinião manifestada nos referidos pareceres —, constitui um típico acto de comunicação, que não é susceptível de impugnação contenciosa.

Deverá assim denegar-se provimento ao recurso e confirmar-se a decisão recorrida.»

Sem vistos, vem o processo à conferência.

Cumpre decidir.

Decorre do processo que:

a) O recorrente vem trabalhando como ajudante de jardineiro no Município de Oeiras desde 22 de Julho de 1988, primeiro através de contrato de tarefa, depois como contratado além do quadro e ultimamente em regime de contrato administrativo de provimento;

b) Nos termos do artigo 38.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, foi candidato obrigatório ao primeiro concurso interno para a respectiva categoria, tendo faltado às provas por ter estado doente desde 14 de Abril de 1992;

c) O júri do concurso deliberou a exclusão do requerente por ter faltado às provas;

d) Com data de 19 de Outubro de 1992, foi remetido ao ora recorrente o oficio n.º 25990, subscrito pelo chefe de DGRH da CMO, do teor seguinte:

«Levo ao conhecimento de V. Ex.ª que a partir da data da recepção do presente ofício é rescindido o contrato administrativo de provimento, nos termos do n.º 3 do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, para o qual transitou por aplicação do Decreto-Lei n.º 409/91, de 17 de Outubro, em virtude de não ter obtido aprovação no concurso interno mencionado em epígrafe, em consequência da sua não comparência à realização das provas práticas que integraram os métodos de selecção utilizados no concurso»;

e) Em 20 de Outubro de 1992, o interessado dirigiu ao presidente da CMO o requerimento de fl. 7 em que refere que, tendo sido notificado do que consta no oficio referido na alínea anterior, «vem requerer, nos termos e para os efeitos dos artigos 30.º e 31.º da LPTA, que lhe seja passada certidão contendo a identidade do autor do acto de rescisão do contrato administrativo e, no caso de este o ter praticado no uso de delegação ou subdelegação de competência, a qualidade em que decidiu, com menção dos despachos de delegação ou subdelegação e do local da respectiva publicação, bem como a data respectiva»;

f) Sobre este requerimento foram prestadas as informações constantes de fls. 7 v.º e 8, dadas como reproduzidas, nas quais se perfilha o entendimento de que não é possível a passagem de certidão do pretenso acto de rescisão do contrato, por acto algum com esse conteúdo ter sido proferido, uma vez que a rescisão resultou automaticamente por aplicação da parte final do n.º 3 do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 427/89, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 407/91, de 17 de Outubro, em virtude de o interessado ter faltado às provas do concurso e por isso ter sido excluído pelo júri;

g) Sobre as informações, o vereador Próspero Luís da CMO proferiu, em 2 de Novembro de 1992, o despacho:

«Face ao teor das informações e pareceres, envie-se fotocópia dos actas do júri e informe-se que, nos termos do n.º 3 do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 407/91, de 17 de Outubro, se procedeu à cessação da relação jurídica de emprego»;

h) Com data de 4 de Novembro de 1992, o chefe de DGRH da CMO enviou ao recorrente o ofício de fl. 6, no qual se contém:

«[. . .]Comunico a V. Ex.ª que é impossível a passagem de certidão, nos exactos termos em que foi requerida, dado que a rescisão do contrato administrativo de provimento resulta da aplicação do estatuído na parte final do n.º 3 do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 407/91, de 17 de Outubro, aplicado à administração local pelo Decreto-Lei n.º 407/91, de 17 de Outubro.

Oportunamente vão ser fornecidas fotocópias autenticadas dos pareceres e despachos que recaíram no requerimento supra mencionado, as quais poderá levantar, na Secção de Taxas e Licenças, mediante o pagamento das taxas respectivas.»

Apontados estes elementos, importa começar pela apreciação do decidido na parte em que indefere o pedido de apoio judiciário.

Ponderou o M.mo Juiz que, como de seguida se demonstraria, o pedido de suspensão de eficácia não podia proceder e, assim, ao abrigo do n.º 2 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro, desde logo desatendia a pretensão de apoio judiciário.

Não parece, porém, ser este o melhor entendimento do preceito.

Quando a lei preceitua que o pedido de apoio judiciário deve ser liminarmente indeferido quando for evidente que a pretensão formulado na causa não pode proceder, quer significar uma manifesta falta de base da questão tal como ela é posta no articulado inicial. Não é assim admissível conhecer desta para depois concluir pela inadimissibilidade daquele, ainda que, como foi o caso, o julgador formalmente comece por apreciar e desatender esse pedido.

Dentro deste entendimento é de considerar que merece acolhimento o reparo feito ao decidido, na medida em que, do requerimento de suspensão de eficácia, só por si, não decorre a evidência da improcedência da pretensão.

É assim, contrariamente ao julgado, de conceder o apoio pretendido.

Posto isto passar-se-á à analise da decisão no segmento em que conheceu do pedido de suspensão de eficácia.

De harmonia com o n.º 1 do artigo. 76.º da LPTA, a suspensão da eficácia do acto recorrido é concedida pelo tribunal quando:

a) A execução do acto cause provavelmente prejuízos de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso;

b) A suspensão não determina grave lesão do interesse público;

c) Do processo não resultem fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso.

É cumulativa a exigência destes requisitos, isto é, a não satisfação de um deles desde logo conduz ao insucesso da pretensão.

Começando pela análise do último, o M.mo Juiz qualificou de irrecorrível contenciosamente o acto cuja eficácia se pretende ver suspensa e com esse fundamento desatendeu a pretensão.

O recorrente insiste em que o acto em causa é o que lhe rescindiu o contrato de provimento, acto esse que, sendo lesivo, é susceptível de impugnação contenciosa. Sem razão, porém.

O despacho de 2 de Novembro de 1992, de um vereador da CMO, nada decide sobre essa questão, limitando-se a mandar comunicar ao interessado que não é possível, contrariamente ao que pretende, emitir certidão do acto de rescisão, por acto algum ter sido praticado. É esse o sentido que decorre do teor literal do acto e do parecer sobre que recai e esse entendimento é corrobado pelas circunstâncias em que o despacho é proferido.

Informado por ofício de 19 de Dezembro de 1992 da rescisão do contrato em virtude da falta ao concurso, veio o interessado solicitar, ao abrigo dos artigos 30.º e 31.º da LPTA, a passagem de certidão da qual constasse o acto que rescindiu o contrato e a qualidade em que o seu autor o proferiu. Foi em resposta a esta pretensão que o vereador mandou informá-lo de que decisão alguma a esse respeito tinha sido proferida e o contrato se extinguira *ope legis.*

Deste entendimento do conteúdo do despacho necessariamente se conclui não constituir ele acto lesivo na medida em que não põe em causa o referido contrato e restringe os seus efeitos à transmissão ao requerente da inviabilidade da passagem da certidão pretendida.

Como bem acentua o digno magistrado do MP estamos perante «um típico acto de comunicação», insusceptível de impugnação contenciosa.

Porque assim é, não se mostra preenchido o requisito da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 76.º, o que, pelas razões expostas, desde logo conduz ao desatendimento da pretensão formulada.

Neste ponto não merece, pois, censura o decidido.

Pelo exposto, concedem parcial provimento ao recurso e:

a) Conferem ao recorrente apoio judiciário na modalidade de dispensa de preparos e custas;

b) Confirmam a decisão na parte em que indeferiu o pedido de suspensão de eficácia.

Custas pelo recorrente com a procuradoria e a taxa de justiça nos mínimos legais.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 1993. — *José da Cruz Rodrigues* (relator) — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca — Manuel Nunes Ferreira.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 2 de Março de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia dos actos. Prejuízo de difícil reparação. Pena disciplinar de inactividade.

Doutrina que dimana da decisão:

Perspectivado o conceito de «prejuízo de díficil reparação» sob o ângulo da execução de uma eventual sentença anulatória do acto e da necessidade de reconstituição natural da situação actual hipotética como se o acto não tivesse sido praticado, deverá concluir-se da quase impossibilidade dessa tarefa no caso em que o funcionário a quem foi aplicada a pena de inactividade por 15 meses é despojado, nesse período, de todos os rendimentos que lhe permitam manter, com a dignidade exigível, um padrão de vida relativamente semelhante ao que tinha antes do início do cumprimento da pena.

Recurso n.º 31 824, em que são recorrente Isabel Maria Caeiro Carrilho recorrido o Conselho de Oficiais de Justiça. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Dimas de Lacerda.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Isabel Maria Caeiro Carrilho, solteira, escriturária-dactilógrafa, residente na Rua de Frei Aleixo, 65, rés-do-chão, Bairro de Frei Aleixo, Évora, recorre da decisão do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, que lhe não concedeu a suspensão de

eficácia do acto cometido pelo Conselho de Oficiais de Justiça (COJ), que lhe aplicou a pena disciplinar de 15 meses de inactividade.

As conclusões úteis da sua alegação são as seguintes:

1. O acto cuja suspensão se pede causa à ora recorrente prejuízos de muito difícil reparação, senão mesmo de impossível reparação, senão mesmo de impossível reparação, se não for suspenso, porquanto a ora recorrente, durante o período de 15 meses, ao não receber quaisquer vencimentos da administração judicial, e não tendo outras fontes de rendimento, ficará à mercê da ajuda, sempre aleatória de terceiros para prover à sua subsistência, sendo outrossim aleatória a possibilidade de, durante esse período, obter emprego minimamente estável.

2 — Tais prejuízos reflectem-se também de forma não dispicienda no equilíbrio psico-emocional da ora recorrente e são irreparáveis.

3 — A suspensão do acto, a ser decretada, não causa grave lesão ao interesse público porque a administração judicial não proferiu uma pena expulsiva e, consequentemente, conta com o ora recorrente após aquele período de 15 meses.

4 — Acresce que o acto é nulo, como se procurou demonstrar, e, assim sendo, não pode haver qualquer lesão do interesse público caso seja decretada a pretendida providência.

5 — O pedido foi tempestivamente apresentado e não resultam dos autos quaisquer elementos que nos permitem infirmar o preenchimento do requisito da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) — Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, com as alterações da Lei n.º 12/86, de 21 de Maio.

5 — Ao julgar que a ora recorrente não sofreria prejuízos de difícil reparação o M.mo Juíz *a quo* na douta decisão recorrida violou o assinalado artigo 76.º, n.º 1, alínea *a*).

6 — Violou outrossim o artigo 668.º, n.º 1, alínea *d*), do Código de Processo Civil (CPC), por não se ter pronunciado sobre a questão prévia suscitada.

A autoridade recorrida contra-alegou reafirmando a inexistência dos requisitos que permitiriam a concessão da suspensão, pugnando assim pela manutenção da decisão recorrida.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP), no seu visto final, emitiu o seguinte douto parecer:

«A invocação de que o acto impugnado está ferido de nulidade não constitui um fundamento autónomo do pedido de suspensão de eficácia, tanto que não se refere a qualquer dos pressupostos do pedido, constituindo antes um argumento ou consideração adjuvante destinada a demonstrar a viabilidade da pretensão. Sendo assim e conforme é jurisprudência corrente não ocorre a aludida por omissão de pronúncia, porquanto a sentença não se absteve de apreciar qualquer questão que devesse conhecer.

Por outro lado, no que concerne à apreciação do mérito, o recurso afigura-se procedente.

Com efeito, em nosso entender, o requerente está apenas sujeito ao ónus de alegação dos factos concretos integradores dos prejuízos de difícil reparação. E ainda que o n.º 2 do artigo 77.º da LPTA refira que o requerente deverá especificar os fundamentos do pedido, juntando os documentos que entenda necessários, a abstenção do requerente relativamente à junção de documentos que comprovem a respectiva situação económica apenas pode relevar no plano da prova quando os factos invocados na petição tenham sido contraditados pela autoridade requerida.

Desde que os factos articulados não foram contrariados pela autoridade requerida, não pode pôr-se em causa o juízo de verosimilhança que decorre daquela alegação.

Os factos alegados permitem, por sua vez, julgar como provável a ocorrência de prejuízo de difícil reparação se se considerar que a requerente ficará desprovida de meios mínimos de subsistência.

Não ocorre também grave lesão do interesse público porquanto a pena aplicada, pela sua natureza e efeito, implicará sempre o reingresso da arguida ao serviço após o seu cumprimento e a suspensão da execução do acto não tem reflexos directos na salvaguarda do prestígio e dignidade dos serviços perante o público, dado que a arguida foi entretanto transferida para outra comarca.

Pelo exposto, concedendo-se provimento ao recurso, deverá revogar-se a decisão recorrida a decretar-se a suspensão de eficácia do acto.»

Sem vistos, cumpre decidir.

Como é jurisprudência pacífica e constante e doutrina estabelecida, no incidente de suspensão de eficácia presume-se a legalidade do acto impugnado ou a impugnar e a exactidão dos pressupostos em que se funda. De acordo com tal asserção é seguramente irrelevante que ao acto cuja suspensão de eficácia se requer sejam atribuídos vícios que conduzam a inexistência, a nulidade ou a mera anulabilidade. Na verdade, no instituto da suspensão judicial de eficácia o que está em causa é a necessidade de paralisar ou impedir o funcionamento do privilégio da execução prévia de que goza a Administração com fundamento na imperatividade dos actos administrativos que emite, independentemente de virem a ser posteriormente declarados nulos ou juridicamente inexistentes e assim (juridicamente) insusceptíveis de produzirem quaisquer efeitos jurídicos. São os efeitos prático-económicos e, em certos casos, os efeitos não patrimoniais, decorrentes da imediata execução dos actos, sejam eles válidos ou inválidos, que estão em causa. Neutralizar, *medio tempore,* a pontecialidade imediatamente lesiva da actuação autoritária da Administração, é a função do incidente de suspensão judicial da eficácia dos actos. Por isso que seja de todo irrelevante considerar, no julgamento do pedido de suspensão, a natureza e gravidade dos vícios que se imputam os actos objecto da providência.

Era e é, pois, irrelevante a consideração constante da conclusão 4.ª da alegação, pelo que improcede a arguição de nulidade da sentença por omissão de pronúncia. Na verdade, sendo tal «questão» sem interesse e consequentemente inútil para a decisão do pedido de suspensão, ou, como diz o Ex.mo Magistrado do MP, não constituindo um fundamento autónomo do pedido, não tinha o juiz que pronunciar-se explícita e autonomamente sobre ela.

Quanto ao mérito diz a agravante, na boa companhia do Ex.mo Magistrado do MP, que houve erro de julgamento porque a situação factual comprovada nos autos autoriza a concluir, contrariamente ao decidido, que da imediata execução do acto resultar-lhe-ão prejuízos de díficil reparação.

Vejamos.

O artigo 76.º da LPTA — Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, com as alterações da Lei n.º 12/86, de 21 de Maio — dispõe:

«1 — A suspensão da eficácia do acto recorrido é concedida pelo tribunal quando se verifiquem os seguintes pressupostos:

a) A execução do acto cause provavelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso;

b) A suspensão não determine grave lesão do interesse público;

c) Do processo não resultem fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso.

Tem sido jurisprudência constante e pacífica deste Supremo Tribunal que a suspensão da eficácia do acto recorrido ou de que se pretende recorrer depende da verificação cumulativa dos requisitos enunciados na lei, por isso que faltando um a pretensão não poderá obter deferimento.

Tem-se decidido também que, no incidente de suspensão de eficácia, o requerente sobre o ónus da falta de afirmação dos factos integradores do requisito da alínea *a*) e que a prova exigível desses factos, para o efeito, se basta com a mera ou simples *cognitio* ou prova sumária.

Ora, a agravante alegou e não foi contraditada, que sendo escriturária-dactilógrafa vive exclusivamente do vencimento inerente à sua categoria funcional, não tendo quaisquer outros rendimentos que lhe permitam fazer face aos encargos normais da vida com alimentação, saúde e habitação. Ficará à míngua e dependente da caridade de pessoas amigas e familiares durante o período de duração da penalidade aplicada, o que tudo, para além do mais, implicará humilhação, sofrimento, medo e desespero.

A factualidade referida, realidade representável com grande grau de probabilidade de vir a verificar-se, como consequência da execução imediata do acto que puniu a agravante com a penalidade de 15 meses de inactividade, que, nos termos do disposto no artigo 13.º, n.ºs 1 a 6, do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central Regional e Local (ED/84) — Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro — implica, para além de outras consequência, para o caso de somenos importância, a perda total da remuneração equivalente ao período de cumprimento da pena, ressalvados apenas os direitos referidos no n.º 8 do mesmo artigo, de acordo com a experiência comum das pessoas e das coisas enquadra sem dificuldade o conceito de «prejuízo de difícil reparação» a que alude a alínea *a*) do artigo 76.º da LPTA.

Com efeito, perspectivado o conceito sob o ângulo da execução de uma eventual sentença anulatória do acto e da necessidade de reconstituição natural da situação actual hipotética como se o acto não tivesse sido praticado, fácil é concluir da quase impossibilidade dessa tarefa no caso em análise em que o funcionário, durante um longo período de tempo, é despojado de todos os rendimentos que lhe permitam manter, com a dignidade exigível, um padrão de vida relativamente semelhante ao que tinha antes do início da cumprimento da pena.

A autoridade recorrida opõe-se à supra-referida conclusão usando o arcaico argumento, tirado de jurisprudência anterior à entrada em vigor da LPTA, de que a possibilidade de quantificação pecuniária exacta dos prejuízos invalida, de plano, qualquer juízo de dificuldade de reparação. Não é assim como se vê da simples leitura do n.º 2 do artigo 76.º da LPTA. Será, com certeza, um elemento de ponderação no preenchimento do conceito, mas não é mais um factor impediente da existência dele.

Também não se afigura correcto o argumento usado na sentença recorrida sobre a insuficiência de alegação e de prova de factos integradores de prejuízos de difícil reparação.

Por um lado, a lei só faz impender sobre o requerente da providência um ónus de afirmação e não já de prova dos factos integradores dos prejuízos invocados — cf. o artigo 77.º, n.º 2, da LPTA —, por outro, afigura-se exigência desnecessária, no caso, a que a sentença faz sobre a necessidade de alegação mais concretizada da situação pessoal e familiar da requerente, por forma a demonstrar não possuir outros rendimentos que não os que aufere, por forma a demonstrar não possuir outros rendimentos que não os que aufere do exercício da sua actividade profissional, questão aliás que se prenderia mais com a aptidão da petição do que com o mérito do pedido.

A sentença recorrida incorre, como conclui a agravante, em erro de apreciação dos factos, pois que, de acordo com os que estão perfunctoriamente provados, verifica-se que a execução do acto causará provavelmente para a requerente da providência prejuízos de difícil reparação.

Quanto ao requisito da citada alínea *d*) do artigo 76.º da LPTA a análise dos efeitos legais da pena de inactividade logo revela não ser co-natural à aplicação dessa penalidade disciplinar o juízo de que a suspensão judicial da eficácia do acto aplicador causará grave lesão do interesse público. Juízo que, em regra, se adapta naturalmente aos factos que determinam penalidades disciplinares expulsivas, porque, também em regra, no pensamento legislativo, inviabilizam a manutenção da relação funcional, mas não aos restantes.

Ora, ainda mesmo no caso das penalidades disciplinares expulsivas, a jurisprudência deste Supremo Tribunal tem vindo a considerar e a julgar que, apesar da co-natural relação entre as «infracções disciplinares» atribuídas ao agente e a inviabilidade da manutenção da relação funcional, só a apreciação casuística, ou seja, a apreciação dos factos concretos na sua circunstância, pode permitir concluir sobre se a manutenção do *status quo ante* é ou não gravemente lesiva do interesse público.

Para o efeito, o interesse público relevante configura-se como sendo a regularidade do funcionamento, a eficiência, a imagem do serviço específico em que o agente servia à data da prática do factos, o prestígio geral da função pública e a dignidade dos respectivos agentes.

Atendendo à categoria funcional e à repercussão pública necessariamente limitada dos efeitos dos factos imputados à requerente pode afoitamente dizer-se que o prestígio geral da função pública e a dignidade dos seus agentes, entendidos como valores universais da Administração Pública, não podem ter sido «gravemente» afectados pelos comportamentos infraccionais atribuídos à agravante. No próprio âmbito do serviço em que os factos teriam ocorrido, considerando que a requerente já ali não exerce funções, a suspensão da eficácia do acto não prejudicará, obviamente, nem a regularidade, nem a eficiência nem a imagem desses serviços.

Verifica-se, pois, o requisito da alínea *b*) do artigo 76.º da LPTA.

A existência do requisito da alínea *c*) não suscitou da autoridade recorrida qualquer impugnação e não se mostra na verdade que haja fortes indícios de ilegalidade na interposição do recurso.

Conjugam-se, pois, no caso, todos os requisitos de que depende a pedida suspensão de eficácia do acto punitivo.

Por tudo o exposto.

Considerando prejudicado o conhecimento de quaisquer outras questões, julgam procedentes as conclusões pertinentes da alegação da agravante, dão provimento ao recurso, revogam a sentença recorrida e, nos termos do disposto no artigo 76.º, n.º 1, da LPTA, concedem a pedida suspensão da deliberação do COJ, de 24 de Março de 1992, que aplicou à requerente a pena disciplinar de inactividade por 15 meses.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 2 de Março de 1993. — *Dias de Lacerda* (relator) — *Vaz Rebordão — Lopes Rocha.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 4 de Março de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia do acto. Requisito positivo da ocorrência provável de danos de difícil reparação.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Não se verifica o requisito positivo da alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, por não se demonstrar que a Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/92, de 27 de Novembro de 1991, que regulamenta a reprivatização ou alienação do capital social da Socarmar — Sociedade de Cargas e Descargas, S. A., cause ao requerente ou possa causar prejuízo irreparável ou de difícil reparação.

2 — Só pode considerar-se irreparável ou de difícil reparação o prejuízo que não comporte uma exacta avaliação pecuniária, cabendo ao requerente o ónus de alegar e provar a existência de danos dessa natureza.

Recurso n.º 31 628-A, em que são recorrente Sérgio Casqueiro Geraldes Barba e recorrido o presidente do Conselho de Ministros. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Sérgio Casqueiro Geraldes Barba, residente em Lisboa, veio pedir a suspensão da Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/92, de 27 de Novembro de 1992, que regulamenta a reprivatização ou alienação do capital da Socarmar — Sociedade de Cargas e Descargas, S. A.

Baseia o pedido no seguinte, que assim se pode resumir:

Era o titular de 9000 acções do capital social de 20 000 contos da Socarmar, correspondentes a 45 % do capital, tendo cada acção

o valor nominal de 1000$ em 17 de Dezembro de 1975, data da nacionalização, determinada pelo Decreto-Lei n.º 701-E/75, sendo o Estado titular dos restantes 55 %.

O Decreto-Lei n.º 701-E/75 justificasse a nacionalização no interesse público de nacionalizar todo o sector das actividades portuárias ligadas à movimentação de unidades marítimas.

Só veio a ser nacionalizada a Socarmar, ficando no domínio privado as outras empresas de tipo daquela: a «Tráfego e Estiva», a «Listráfego» e a «Alcargo».

O então Primeiro-Ministro Pinheiro de Azevedo reconheceu que houve erro nos pressupostos de facto que levaram à nacionalização da Socarmar, na medida em que o Decreto-Lei n.º 701-E/75 atingiu apenas os interesses do requerente e não existiu qualquer interesse público, específico, que justificasse a discriminação de que foi alvo uma empresa relativamente a todo o sector em que se integrava; o acto em causa foi inconstitucional, ofendendo o direito à igualdade [artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa (CRP)].

Esta inconstitucionalidade ao inquinar o acto nacionalizador, teve por efeito impedir a sua aplicação por qualquer tribunal, o que determina o afastamento do pressuposto essencial do acto recorrido.

Por outro lado, até ao presente o Estado não pagou a justa indemnização ao requerente pela nacionalização e assim o Governo não pode alientar validamente o que ainda é propriedade do requerente ou garantia do direito a justa indemnização.

E mesmo que se entenda que a nacionalização é válida, ainda assim subsistiria o direito de reversão em direito subjectivo da faculdade ínsita no direito de propriedade privada consagrado na CRP, e que se constitui quando os bens nacionalizados deixam de ser afectados ao fim público concreto subjacente à nacionalização.

O artigo 24.º da Lei n.º 11/90 veio consagrar um verdadeiro direito de preferência dos ex-titulares das empresas nacionalizadas que vieram a ser reprivatizadas, o recebimento prévio das indemnizações justas e permitindo desmobilizar os títulos de indemnização na compra das empresas a reprivatizar.

O Governo não pode alientar as acções da Socarmar na parte correspondente ao capital de que era titular o requerente.

Pelo Decreto-Lei n.º 337/89, de 4 de Outubro, o Estado foi autorizado a alienar 49 % do capital da Socarmar; como o Estado é titular de 55 % desse capital, não eram atingidos os direitos de propriedade do requerente em relação a 45 % do mesmo capital.

A autorização de alienação estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 147/92, de 21 de Julho, já ofendeu o direito de propriedade do requerente, na medida em que ele consubstancia um acto administrativo em sentido material que permite a alienação dos restantes 51 % do capital da Socarmar, alienação essa imediata que se traduz num verdadeiro acto definitivo e executório.

Também a autorização de alienação contida na Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/92 ofende o direito de preferência do requerente garantido pelo artigo 24.º da Lei n.º 11/90.

A alienação é ilegal e anulável, porque viciada por violação da lei, por erro sobre os pressupostos, ao reprivatizar empresa cuja nacionalização foi e é inconstitucional, devido à violação dos princípios da igualdade e da protecção de confiança.

É ilegal por violação do direito de propriedade privada, ao não prever e respeitar o direito de reversão, nem sob forma de indemnização prévia do requerente.

É também ilegal e anulável na medida em que a renda das acções da Socarmar ofende a protecção da confiança no Estado de Direito e o direito de preferência do requerente.

Ofende o acto recorrido o princípio constitucional da igualdade pois inviabiliza o direito do requerente de recuperar a posição social de accionista da Socarmar, direito esse que é específico e inerente ao direito de propriedade e decorre, quer da nulidade da nacionalização por ofensa do princípio da igualdade, quer da invalidade da nacionalização por falta de indemnização prévia, quer do exercício do direito da reversão, quer do exercício do direito de preferência.

A suspensão da eficácia do acto deve ser concedida verificados os requisitos legais. A execução do acto — alienação das acções da Socarmar — inviabiliza o direito de reversão da requerente.

Resulta de tal execução prejuízo irreparável ou de difícil reparação para a requerente e para os interesses que este defende no recurso, pois ao requerente o que interessa é a recuperação da posição social na empresa, posto que está intacto o seu direito de propriedade face a uma nacionalização nula ou inválida.

Uma interpretação do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) que leve a admitir a reparabilidade do dano resultante da execução do acto, mesmo quando dessa execução resulta impedimento absoluto para o requerente exercer o direito de reversão e o direito de preferência, garantindo o direito de propriedade aos 45 % do capital da empresa, por via ainda da nulidade da nacionalização, implica a inconstitucionalidade da alínea *a*) do artigo 76.º

Ao mesmo resultado conduz uma interpretação do acto recorrido, nomeadamente dos n.os 15 e 17, que dele extraia interpretação da norma do artigo 53.º do Decreto-Lei n.º 442/91 de que resulta a ilegitimidade do requerente para pedir a suspensão, pois tal norma equivale a inviabilizar a defesa do direito fundamental de propriedade previsto no artigo 62.º da CRP.

Contra os adquirentes de boa fé não tem o requerente meio de tomar efectivo o seu direito. Privado das acções nacionalizadas e da própria indemnização prévia, o requerente é colocado em situação de desigualdade, face a outros cidadãos não afectados nos seus direitos de propriedade, e não pode nem reaver os bens a reverter, nem sequer usar o montante da indemnização na reprivatização da Socarmar.

A suspensão não afecta o interesse público, e muito menos determina grave lesão do interesse público, pois o Estado está na plena fruição exclusiva da empresa há 17 anos e não iniciou as operações de venda, nem delas dispendeu qualquer montante, pelo que a situação actual é até a mais vantajosa para o interesse público.

O Governo nem sequer invoca razões de interesse público para a reprivatização e limita-se a prever a alienação do capital da empresa por fases, o que ainda não ocorreu, não tendo o interesse público sido onerado com um processo de reprivatização que ainda se não se iniciou sequer.

Resulta do articulado fortes indícios da viabilidade do recurso, da sua legalidade e também da ilegalidade do acto recorrido.

Estão preenchidos os requisitos do artigo 76.º da LPTA e não é aplicável o seu n.º 2, pois não está essencialmente em causa o pagamento de uma quantia, mas o respeito pelo direito de propriedade

do requerente, bem como o acatamento da CRP e do princípio da legalidade administrativa, nela consagrado.

Pelo requerimento de fls. 51 e 52 veio o requerente dar conhecimento da notícia inserta no jornal *Expresso* de 9 de Janeiro de 1993, segundo a qual o Estado se prepara para alientar em concurso público 51 % do capital da Socarmar, ficando o adquirente nessa parte do capital obrigado a adquirir os restantes 45 %, se o Estado os alientar no prazo de três anos, ou seja, no dia seguinte à venda e adjudicação dos 51 %, o que pode representar que o regime do artigo 80.º da LPTA seja afastado.

Por isso requere se notifique o Estado para os efeitos do disposto neste artigo.

A Socarmar veio responder no sentido da improcedência do pedido de suspensão considerando que o acto de nacionalização da Socarmar é válido é inatacável não padecendo de inconstitucionalidade e não estarem preenchidos os três requisitos do artigo 76.º da LPTA.

Também o Primeiro-Ministro respondeu no sentido da rejeição do pedido de suspensão por inverificação dos requisitos do artigo 76.º da LPTA.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) emitiu parecer no sentido do indeferimento do pedido por não se mostrar verificado o requisito da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

Notificada a entidade requerida para se pronunciar sobre o requerido a fls. 51 e 52, veio fazê-lo pronunciando-se pelo seu indeferimento, por entender que não há lugar à suspensão provisória da Resolução n.º 42/92 e por isso o Governo não está impossibilitado de proceder à execução desta, que contém a regulamentação da privatização da Socarmar, considerada a grave urgência para o interesse público referida na deliberação de 19 de Novembro de 1992.

De igual modo o Ex.mo Magistrado do MP entende que o requerimento de fls. 51 e 52 não merece provimento.

Interessando à decisão há que considerar estes factos:

a) A requerente era a titular de 9000 acções do capital social de 20 000 contos da Socarmar, correspondentes a 45 % do capital, tendo cada acção o valor nominal de 1000$, na data da nacionalização — 17 de Dezembro de 1975 —, como tal tendo sido sempre reconhecido pelo Estado;

b) Pelo Decreto-Lei n.º 701-E/75, de 17 de Dezembro, foi nacionalizada a Socarmar, sendo certo que, além dos 45 % do requerente, o Estado era titular dos 55 % restantes do capital social;

c) Foi nacionalizada a Socarmar mas ficaram no domínio privado de particulares outras empresas do tipo;

d) Até 6 de Janeiro de 1993, data da entrada do requerimento inicial deste processo, o Estado não tinha pago ao requerente a indemnização devida pela nacionalização;

e) Só pelo Despacho Normativo n.º 80/92, de 1 de Junho, é que foi fixado o valor das acções da Socarmar para fins de indemnização;

f) O requerente recorreu da decisão;

g) O Decreto-Lei n.º 148/92 autorizou o Governo a reprivatizar o capital da Socarmar, nos termos fixados no diploma;

h) Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/92, publicada no *Diário da República,* n.º 275, 1.ª série-B, de 27 de Novembro de

1992, foi regulamentada a reprivatização ou alienação do capital da Socarmar (fls. 12 a 20).

Tudo visto, cumpre decidir:

A suspensão de eficácia do acto recorrido só pode ser concedida quando se verifiquem cumulativamente os requisitos do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

É por isso necessário que a execução do acto cause provavelmente prejuízos de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no processo — requisito positivo; que a suspensão não determine grave lesão do interesse público — requisito negativo; e que do processo não resultem fortes indícios de ilegalidade na interposição do recurso — alínea *c*).

Vejamos então se se verifica o requisito da alínea *a*).

A privatização consubstanciada no Decreto-Lei n.º 147/92 compreende duas fases ou operações distintas, que obedecem a condições não coincidentes: uma, imediata, que tem por objecto 55 % do capital social e outra, deferida, a realizar no prazo de três anos nas condições a definir por resolução do Conselho de Ministros, que compreende os restantes 45 % do capital social.

Esta Resolução n.º 42/92, que constitui o acto cuja eficácia se pretender suspender, é que veio regulamentar a privatização instituída pelo Decreto-Lei n.º 148/92, autorizando a alienação do lote de acções correspondentes a 45 % de capital e explicitando a forma que ela deve revestir.

Era precisamente de 45 % a percentagem do capital social da Socarmar de que o requerente era titular à data da nacionalização, pertencendo ao Estado os restantes 55 %.

Sendo assim, não se descortina que da execução desta 2.ª fase da privatização acarreta prejuízos de difícil reparação para o requerente, já que não alegou factos susceptíveis de convencer o tribunal da dificuldade de reparação para o requerente dos prejuízos que o acto recorrido lhe possa causar.

De facto, como pondera o MP, a dificuldade ou impossibilidade de reparação através da «reconstituição inatura» não é suficiente para dar como verificado tal requisito; desde que os danos possam ser, sem grandes dificuldades, avaliados em dinheiro, como é, inequivocamente, o caso, não se poderá falar em prejuízo de difícil reparação, como tem sido jurisprudência assente neste STA e se julgou de resto no Acórdão de 24 de Setembro de 1992, recurso n.º 31 091-A (fls. 113 e segs.), tirado em processo com intervenção precisamente das mesmas partes.

Como se escreveu naquele acórdão, não basta que a execução do acto impeça a realização específica ou a reconstituição natural do direito invocado, para que se justifique a suspensão. É indispensável que tal direito não possa ser objecto de adequada reparação mediante compensação pecuniária.

Não basta alegar que a execução de acto inviabiliza o exercício *in specie* ou *in natura* do direito cuja lesão se invoca para sustentar o pedido de restituição ou reversão das acções nacionalizadas, sendo também necessário demonstrar que a sua ofensa é susceptível de produzir prejuízo irreparável ou de difícil reparação.

Só pode considerar-se irreparável ou de difícil reparação o prejuízo que não comporte uma exacta avaliação pecuniária (M. Caetano, *Manual,* 10.ª ed., vol I, p. 565), cabendo ao requerente o ónus de alegar e provar a existência de dano dessa natureza.

O requerente, porém, nada diz sobre a irreparabilidade ou a dificuldade de reparação dos prejuízos, para além do que consta dos artigos 54.º e 55.º — inviabilização do direito de reversão.

E deveria tê-lo dito já que o requisito da alínea *a*) do artigo 76.º deve ser demonstrado pelo requerente da suspensão. Não tendo sido feita essa prova, porque o preceito não contém uma presunção *juris tantum* desses prejuízos, como simples consequência da execução do acto, o pedido de suspensão deve ser indeferido (Acórdão do STA de 16 de Setembro de 1986, recurso n.º 24 211).

Não se vê que da execução do acto possa causar para o requerente, em termos de causalidade adequada, um prejuízo irreparável ou de difícil reparação.

Mesmo admitindo que o prejuízo sofrido pelo requerente equivale à totalidade do valor das acções de que era titular, não se crê que seja difícil calcular uma indemnização adequada à sua verificação.

Não se verifica pois o requisito da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º, o que implica por si só que o pedido deva ser indeferido.

Esta decisão prejudica o conhecimento das demais questões levantadas neste processo.

Pelo exposto, acordam em indeferir o pedido de suspensão de eficácia do acto consubstanciado na Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/92, de 27 de Novembro de 1992.

Custas pelo requerente, fixando-se a taxa de justiça em 20 000$.

Lisboa, 4 de Março de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *António Arlindo Payan Teixeira Martins — José João Fernandes da Silva.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 4 de Março de 1993.

Assunto:

Acto de conteúdo negativo. Suspensão de eficácia de acto recorrido. Prejuízo de difícil reparação.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O despacho de exclusão de um candidato num concurso traduz-se num facere*, o afastamento do interessado, e não num* non facere *que seria o comportamento oposto, a mera passividade que, por definição, deixaria o seu destinatário na mesma situação em que se encontrava antes da emissão ou da formação do acto.*

2 — Deste modo, tendo introduzido uma alteração na situação jurídica do candidato, tal despacho de exclusão apresenta um conteúdo positivo sendo portanto admissível, em sede de suspensão da sua eficácia, uma injunção à autoridade administrativa no sentido de restaurar a situação que existia anteriormente à prolação do acto.

3 — Não se configura como prejuízo de difícil reparação um investimento vultuoso em stock *de produtos, desde que*

tal perda seja pecuniariamente quantificável e não venha alegada qualquer outra consequência complementar.

Recurso n.º 31 763-S, em que são requerente Paracélsia — Indústria Farmacêutica, S. A., e requerido o Ministro da Saúde. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Azevedo Moreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Paracélsia — Indústria Farmacêutica, S. A., com sede na Rua de Antero de Quental, 639, apartado 2070, 4701 Porto Codex, vem requerer a suspensão de eficácia do despacho do Sr. Ministro da Saúde, datado de 15 de Janeiro de 1992, alegando, em suma, o seguinte:

Por aviso publicado no *Diário da República,* 3.ª série, de 28 de Agosto de 1992, foi aberto o concurso público n.º 11/93 para fornecimento de material irrecuperável médico-cirúrgico, pela Secretaria-Geral do Ministério da Saúde.

Como já acontecera nos anos precedentes, a requerente apresentou, em devido tempo, a sua candidatura ao concurso.

Em 14 de Outubro de 1992, foi realizado o acto público da abertura das propostas, tendo a respectiva comissão deliberado, nesse acto, excluir a proposta da requerente «por apresentar preços diferentes para o continente e ilhas, o que está vedado pela cláusula geral 12.ª, n.os 1 e 5».

Tendo reclamado para a dita comissão de abertura das propostas que deliberou manter a decisão de exclusão, recorreu hierarquicamente para o Ministro da Saúde que, pelo despacho objecto desta providência cautelar, lhe negou provimento ao recurso.

Despacho a que imputa os vícios de violação de lei, que descreve no n.º 9, alíneas *a*), *b*) e *c*), do seu requerimento.

Alega, com interesse para a decisão do pedido cautelar, o seguinte:

Não sendo suspensa a eficácia do despacho em causa resultarão para a interessada prejuízos irreparáveis, pois ver-se-á impossibilitada de escoar os produtos em concurso, que já possui em *stock*, tendo procedido à sua fabricação na legítima expectativa de adjudicação dos mesmos, pois assim tem sucedido ao longo dos anos precedentes, nomeadamente dos anos de 1990, 1991 e 1992.

Na verdade a requerente é uma firma de elevada reputação, possuindo um pleno conhecimento do mercado, dos concorrentes e dos produtos sujeitos a concurso, pelo que, na esteira da sua experiência adquirida ao longo dos anos, sabe que os seus produtos têm obtido a preferência dos utilizadores e da Secretaria-Geral do Ministério da Saúde.

Desta feita, e para oferecer uma resposta atempada aos hospitais aderentes aos concursos desta Secretaria-Geral, a requerente sempre tem realizado os necessários *stocks*, de fabricação própria, dos produtos a concurso.

Atentos os valores das adjudicações efectuadas à requerente em concursos similares nos anos de:

a) 1990 no concurso n.º 11/90, no qual lhe foi adjudicado um valor de 154 793 508$;

b) 1991 no concurso n.º 11/91, no qual lhe foi adjudicado um valor de 140 342 039$;

c) 1992 no concurso n.º 11/92, no qual lhe foi adjudicado um valor de 100 227 320$;

A requerente produziu para o ano de 1993 um *stock* no valor global de 110 329 500$ para fazer face às exigências do concurso n.º 11/93, do qual foi excluída.

Atendendo-se à circunstância de que o concurso público em causa se destina à aquisição de produtos a fornecer aos hospitais durante todo o ano de 1993, logo se constata que a requerente, ao permanecer excluída do referido concurso, jamais poderá proceder ao escoamento dos seus produtos, durante o ano em curso, o que lhe acarretará prejuízos irreparáveis, em face dos números supra-referidos.

Pelo que urge a suspensão da execução do acto ora em apreço.

Por outro lado, da suspensão não advirá qualquer lesão para o interesse público, e muito menos grave, uma vez que atentas as características dos produtos a fornecer e o âmbito temporal dos fornecimentos pretendidos, sempre os hospitais aderentes poderão, até decisão final do recurso a interpor, adquirir os produtos em causa por processos próprios e distintos dos do concurso público em causa. O inverso é que será de todo impossível, face ao disposto no artigo 6.º das cláusulas gerais dos concursos.

Finalmente, a interposição do recurso contencioso é legal e está ainda em tempo porque o despacho, cuja suspensão de eficácia vem requerida, só lhe foi notificado em 28 de Janeiro de 1993.

Posição diferente é a da autoridade requerida, que veio dizer que a suspensão solicitada acarretaria grave lesão do interesse público.

Na verdade, o referido concurso visa assegurar aos estabelecimentos hospitalares e serviços de saúde do Ministério o abastecimento de bens essenciais à prossecução dos seus fins, no decurso do ano de 1993.

Na avaliação das propostas dos candidatos são ponderados o preço, a qualidade do produto, o prazo de entrega, a capacidade económico-financeira e a capacidade técnica de cada empresa concorrente.

E o facto de uma empresa ter sido adjudicatária de determinados produtos em anos sucessivos não significa que tenha necessariamente de manter essa posição neste e nos anos imediatos.

Por outro lado, para ser sujeita à apreciação da comissão de análise, a proposta e os documentos que os acompanham têm de obedecer aos requisitos previstos no Decreto-Lei n.º 24/82, de 25 de Fevereiro, nas cláusulas gerais dos concursos aprovados por despacho do Ministério da Saúde de 30 de Julho de 1992 e publicadas no *Diário da República,* 2.ª série, de 18 de Agosto de 1992 e nas cláusulas especiais do concurso.

O que não aconteceu com a proposta da ora requerente no que respeita aos preços apresentados e respectiva justificação.

Daí o ter sido excluída pela comissão de abertura das propostas.

Caso a eficácia do despacho posto em crise viesse a ser suspensa os estabelecimentos e serviços de saúde dependentes do Ministério teriam de continuar a abastecer-se dos produtos postos a concurso directamente no mercado, situação em que se encontram desde o início do presente ano.

Com os graves inconvenientes para o interesse público inerentes a um menor conhecimento do mercado e a uma escolha menos ponderada, resultante da urgência das aquisições para evitar a ruptura de *stocks*, situação em que critérios fundamentais como o preço e a qualidade são susceptíveis de não ser tidos na devida conta.

Isto numa área sensível para a saúde pública como é a do material irrecuperável médico-cirúrgico.

A requerida particular PMH — Produtos Médico-Hospitalares, L.da, veio deduzir oposição ao pedido, tendo-o feito directamente sem constituição de advogado e, notificada para regularizar a situação, nos termos do artigo 33.º do Código de Processo Civil (CPC), manteve-se inerte.

Finalmente, o Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) emitiu o parecer seguinte:

«Proponho se considere sem efeito a contestação apresentada pela interessada PMH — Produtos Médico-Hospitalares, L.da, face à não constituição de advogado, não obstante a notificação feita para o efeito.

O acto de exclusão do concurso tem a natureza de acto de conteúdo negativo, pelo que a suspensão de eficácia desse acto não produz qualquer efeito útil por não tornar possível a prática de um acto de sentido contrário susceptível de impedir os prejuízos que a requerente alega.

Por outro lado, e mesmo que assim se não entendesse, os prejuízos invocados, consubstanciando-se na impossibilidade de escoamento do *stock* constituído pela requerente, não resultam directamente da execução do acto impugnado, dado que a apresentação a concurso de fornecimento não implicava necessariamente a constituição do *stock* e, além disso, nada permitia garantir que fosse a requerente a candidata escolhida para a adjudicação.

Pelo exposto, em meu entender, deverá indeferir-se o pedido.»

Vêm os autos à sessão sem precedência de vistos, nos termos do artigo 78.º, n.º 4, Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

Dão-se como provados os factos seguintes:

A) Por aviso publicado no *Diário da República*, 3.ª série, de 28 de Agosto de 1992, foi aberto o concurso público n.º 11/93 para fornecimento de material irrecuperável médico-cirúrgico, pela Secretaria-Geral do Ministério da Saúde.

B) A esse concurso candidatou-se a ora requerente Paracélsia — Indústria Farmacêutica, S. A.

C) Em 14 de Outubro de 1992, foi realizado o acto público da abertura das respectivas propostas.

D) Nesse acto deliberou a comissão de abertura das propostas excluir a proposta da requerente «por apresentar preços diferentes para o continente e ilhas, o que está vedado pela cláusula geral 12.ª, n.os 1 e 5».

E) Mantida a decisão da exclusão após reclamação da requerente, interpôs esta recurso hierárquico para o Ministro da Saúde, nos termos documentados a fls. 17 e segs.

F) Sobre esse recurso foi ouvida a Direcção de Serviços do Contencioso da Secretaria-Geral do Ministério da Saúde, que elaborou parecer em que se concluía da seguinte forma:

«1 — Ao contrário do que refere a recorrente, os concorrentes foram oportunamente informados da identidade dos estabelecimentos e serviços aderentes ao concurso e da respectiva localização geográfica, podendo apresentar propostas parciais, nos termos do artigo 11.º das «Cláusulas Gerais dos Concursos»;

2 — A recorrente apresentou dois preços distintos para um mesmo produto, conforme o destinatário se situasse no continente ou nas regiões autónomas, enquanto as «Cláusulas Gerais» apenas admitem, nesta segunda hipótese, que o preço do transporte seja suportado pelas unidades de saúde aderentes;

3 — Nos casos em que foram admitidos concorrentes que apresentaram preços distintos, estes reportavam-se a produtos alternativos ou resultavam da aplicação de factores de redução de preços, de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 12.º das Cláusulas Gerais.

Termos em que se propõe a S. Ex.ª Ministro da Saúde o indeferimento do presente recurso, notificando-se da decisão e dos respectivos fundamentos a recorrente e a Direcção dos Serviços de Aprovisionamento da Secretaria-Geral».

G) Sobre este parecer, interpostos outros despachos de concordância, foi em 15 de Janeiro de 1993 proferido o despacho cuja suspensão de eficácia é requerida, do seguinte teor: «Concordo, pelo que nego provimento».

H) Em anos anteriores haviam sido adjudicados, em concursos similares, os seguintes valores à requerente:

a) Em 1990, no concurso n.º 11/90, 154 793 508$;

b) Em 1991, no concurso n.º 11/91, 140 342 039$;

c) Em 1992, no concurso n.º 11/92, o valor de 100 227 320$.

I) A requerente produziu para o ano de 1993 um *stock* no valor igual de 110 329 500$ para fazer face às exigências do concurso n.º 11/93, do qual foi excluída.

Decidindo.

Antes de mais há que declarar sem efeito, nos termos dos artigos 1.º e 5.º da LPTA e 33.º do CPC, a responsabilidade da contra-interessada particular PMH — Produtos Médico-Hospitalares, L.da, que não reagiu à solicitação do tribunal no sentido de constituir advogado.

Entremos, pois, na apreciação do pedido formulado.

Dispõe a este respeito o artigo 76.º, n.º 1, da LPTA, que a suspensão de eficácia do acto recorrido será concedida pelo tribunal quando se verifiquem os seguintes requisitos:

a) A execução do acto cause provavelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defende ou venha a defender no recurso;

b) A suspensão não determine grave lesão do interesse público; e

c) Do processo não resultem fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso.

Todavia, antes de abordar a questão da concorrência, no caso, dos apontados requisitos legais, apreciemos a objecção suscitada pelo Ex.mo Magistrado do MP à pretensão da requerente e que consiste no carácter negativo do conteúdo do despacho requerido, obstáculo à suspensão de eficácia do mesmo por não ser possível a prática de um acto de sentido contrário susceptível de impedir os prejuízos que a requerente alega.

Mas não se subscreve este entendimento porque o acto de exclusão de um candidato em concurso não se configura como um acto de conteúdo negativo, mas positivo.

Traduziu-se num *facere*, o afastamento do interessado, e não num *non facere,* que seria o comportamento oposto, a mera passividade, essa sim, que por definição deixaria o seu destinatário na mesma situação em que se encontrava antes da emissão ou da formação do acto.

Deste modo, tendo introduzido uma alteração na situação jurídica da requerente, o despacho em apreço tem um conteúdo positivo,

uma injunção à autoridade administrativa no sentido de restaurar a situação que existia anteriormente à prolação do acto.

Nada obsta, pois, pelo que respeita à natureza do despacho cuja suspensão de eficácia se solicita, à apreciação do pedido da requerente.

E, por outro lado, como é necessária a verificação cumulativa dos requisitos atrás enunciados exigidos pelo artigo 76.º, n.º 1, da LPTA, indiferente se torna a ordem do respectivo conhecimento.

Começando assim pela análise do primeiro, a produção, pela execução do acto, de prejuízo de difícil reparação para a requerente.

Diz a este propósito a interessada que, tendo produzido para o ano de 1993 um *stock* de produtos no valor global de 110 329 500$, e atendendo-se à circunstância de o concurso público se destinar à aquisição de produtos a fornecer aos hospitais durante todo o ano de 1993, logo se constata que, ao permanecer excluída do referido concurso, não conseguirá proceder ao escoamento dos seus produtos durante o ano em curso, o que lhe acarretará prejuízos irreparáveis.

Só que esta alegação, a única aduzida pela requerente para demonstrar a verificação deste pressuposto do deferimento do seu pedido, é manifestamente insuficiente.

Os prejuízos de difícil reparação consistiriam assim na impossibilidade de escoamento dos produtos produzidos e armazenados pela requerente no valor atrás indicado.

Mas, sendo assim, tal prejuízo, ainda que se apresente como vultuoso, não é de forma irreparável nem de difícil reparação. É facilmente determinável: a sua medida será justamente a do valor dos produtos entretanto produzidos e acumulados para serem entregues aos estabelecimentos dependentes do Ministério da Saúde em 1993 e que a requerente, por virtude do despacho visado neste processo, não conseguir vender a terceiros ou utilizar com a rendibilidade normal.

Prejuízo este de que, por outro lado, a requerente, conseguindo ganho de causa no recurso contencioso, poderá obter reparação através dos meios processuais próprios.

Assim, não produzindo a execução do despacho em apreço prejuízo de difícil reparação para a requerente, acorda-se em indeferir o pedido cautelar formulado ficando prejudicado o conhecimento das questões ligadas à verificação dos restantes requisitos legais.

Custas pela requerente, com taxa de justiça de 20 000$.

Lisboa, 4 de Março de 1993. — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* (relator) — *José José Fernandes da Silva — João Rolando Viana Queiroga Chaves.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 9 de Março de 1993.

Assunto:

Recurso contencioso. Eficácia do acto adminitrativo. Rejeição do recurso contencioso. Reforma agrária (Decreto-Lei n.º 111/78, de 27 de Maio).

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O despacho ministerial a proferir nos termos do artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 111/78, de 27 de Maio, é o acto que põe termo tanto ao procedimento de concurso público do artigo 43.º como ao de ajuste directo do artigo 42.º do mesmo diploma.

2 — Tal despacho, enquanto não publicado, como se determina naquele artigo 46.º, é ineficaz.

3 — É de rejeitar o recurso contencioso interposto de acto ineficaz.

Recurso n.º 23 170, em que são recorrente a Unidade Colectiva de Produção Agrícola Salvador Joaquim do Pomar e recorrido o Secretário de Estado da Produção e Estruturação Agrárias. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gouveia e Melo.

Acordam na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

A Unidade Colectiva de Produção Agrícola (UCPA), Salvador Joaquim do Pomar, cooporativa de responsabilidade limitada, melhor identificada nos autos, através de petição entrada na então Secretaria de Estado da Produção Agrícola (SEPA) em 31 de Julho de 1985 (na vigência do artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho), veio impugnar contenciosamente perante esta 1.ª Secção o despacho do Secretário de Estado da Produção Agrícola, de 29 de Março de 1984, «confirmado por despacho de 13 de Maio de 1984» (aqui há lapso manifesto, por este último acto ser de 13 de Maio de 1985), o qual «ordena a entrega a Joaquim José Capoulas, residente em Montemor-o-Novo, do prédio rústico (parte) denominado Carvalhal, sito na freguesia de Santiago do Escouval do mesmo concelho», invocando para o efeito a violação de lei constitucional, violação de lei e vício de forma, concluindo a final, na mesma petição de recurso, com o pedido de anulação do despacho de 29 de Março de 1985, proferido pelo Secretário de Estado da Produção e Estruturação Agrárias.

Tal petição de recurso foi então remetida pelo gabinete do Ministro da Agricultura, acompanhada da informação de 15 de Outubro de 1985, do Núcleo de Apoio ao Auditor Jurídico (NAAS), que mereceu despacho de concordância daquele membro do Governo, de 16 de Outubro de 1985 (v. fls. 22-24 dos autos), informação essa na qual se dizia que o despacho recorrido, do Secretário de Estado da Produção de 29 de Março de 1984, não era definitivo, mas antes «intercalar», já que determinava ao organismo competente — o então Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária (IGEF) —, a conclusão do processo, ou seja, determinava que se concluísse o processo para despacho final, não sendo por isso contenciosamente recorrível, terminando essa informação com a proposta de se ordenar ao IGEF que, nos termos do artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 111/78, de 27 de Maio, elaborasse informação final que antecede o despacho definitivo de atribuição de terra para exploração, despacho esse de publicação obrigatória.

Convidada a recorrente, já neste Supremo Tribunal, pelo relator de então (v. despacho de fl. 27 v.º dos autos), a esclarecer se recorria apenas do «despacho de 29 de Março de 1984, ou também do de

13 de Maio de 1984» (quanto a este último lavrando-se no erro material da recorrente, como se disse), veio a recorrente dizer que impugnava o despacho de 13 de Maio de 1985 (continuando por lapso a referir 13 de Maio de 1984) «confirmativo do despacho de 29 de Março de 1984» (v. fl. 29), juntando depois a secretaria cópia daquele despacho de 13 de Maio de 1985 — da autoria, como do mesmo decorria, do Ministro da Agricultura —, extraída do recurso n.º 16 722 pendente ao tempo neste Supremo Tribunal na fase da execução do acórdão proferido em 3 de Novembro de 1983 (v. fls. 117 e segs. dos autos) — fls. 31-32 dos mesmos.

Citados os recorridos particulares — Joaquim José Capoulas e mulher —, vieram estes contestar da forma que resulta de fls. 39-43, aderindo ao entendimento perfilhado na informação elaborada no NAAJ sobre a irrecorribilidade contenciosa do despacho de 29 de Março de 1984 e, quanto ao fundo do recurso, defenderam o seu improvimento.

Foi ordenada então a notificação da recorrente para alegar (fl. 45 dos autos), o que esta fez — fls. 47-52 —, concluindo a final do seguinte modo:

«*a*) A recorrente é titular do direito de posse útil sobre o prédio rústico Carvalhal das Casas Velhas e foi chamada a intervir no processo administrativo para entrega do mesmo prédio. É, por isso, *parte legítima;*

b) A recorrente teve conhecimento dos despachos impugnados em 17 de Junho de 1985 e interpôs recurso em 31 de Julho de 1985, razão por que é o presente recurso *tempestivo;*

c) Os actos recorridos são *definitivos* e *executórios;*

d) Por despacho n.º 367/81, de 15 de Junho, o Secretário de Estado da Estruturação Agrária atribuiu a Joaquim José Capoulas 299,8490 ha do prédio Carvalhal, com entrega para exploração;

e) A recorrente interpôs recurso contencioso deste despacho, o qual, por douto Acórdão de 31 de Janeiro de 1983, foi julgado procedente;

f) Em incidente de execução desse acórdão, proferiu o Secretário de Estado o despacho de 29 de Março de 1984, depois confirmado por despacho de 13 de Maio de 1984 (aqui, como se disse, há lapso, pois o despacho é de 13 de Maio de 1985);

g) É deste despacho que vem interposto o presente recurso;

h) Os despachos impugnados mandam entregar ao recorrido particular, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 111/78, uma área de 299 ha;

i) A recorrente tem o direito de posse útil sobre o mesmo prédio e não pode, discricionariamente, ser dele privada. Ao fazê-lo o despacho impugnado violou os artigos 96.º e 97.º da Constituição da República, sendo nulo por *vício de inconstitucionalidade* e anulável por *vício de violação de lei* (artigo 50.º da Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro);

J) Para a celebração de contratos de exploração de terras expropriadas prevê o Decreto-Lei n.º 111/78 um processo administrativo;

l) Esse processo inicia-se, nos termos do artigo 43.º, pela abertura de um concurso público que só será dispensado quando 'motivo ponderoso' o justifique, ou quando o contrato for celebrado com a empresa que já explora a terra, se se verificarem as circunstâncias previstas no artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 11/78;

m) O contrato não foi celebrado com a recorrente, e o motivo alegado pelo Secretário de Estado recorrido não pode considerar-se ponderoso para justificar a não realização de concurso público;

n) Para a entrega do prédio Carvalhal a Joaquim Capoulas *não foi aberto concurso público;*

O) Por isso, o acto recorrido viola os artigos 42.º, 43.º, 44.º, 44.º e 45.º do Decreto-Lei n.º 111/78, de 29 de Maio, sendo anulável por *vício de forma;*

p) O beneficiário da terra entregue pelo acto recorrido não é pequeno agricultor que não tenha a posse útil da terra e, portanto, não está nas condições previstas no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 111/78. Por isso, o despacho impugnado violou aquelas disposições, sendo anulável por *vício de violação de lei;*

q) Os despachos impugnados que envergaram terra, sob a forma de arrendamento, não tiveram em conta os limites de áreas de terra estabelecidos no n.º 4 da Portaria n.º 791/81. Violaram esta disposição legal, pelo que são anuláveis por *vício de violação de lei;*

r) Os despachos impugnados ordenaram a entrega de bens e equipamentos que, por não terem sido requisitados, integram a esfera patrimonial de sujeitos privados. Ao decidir integrá-los, violaram os artigos 205.º e 206.º da Constituição da República, sendo nulos por *vício de usurpação de poder.»*

Pede a recorrente, a final, a anulação dos despachos recorridos.

Contra-alegou o Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação — fls. 56-57 dos autos —, concluindo assim:

«1.ª O despacho de atribuição de terras em exploração é de publicação obrigatória — Decreto-Lei n.º 111/78, de 27 de Maio — e é precedido de parecer do IGEF;

2.ª Os despachos recorridos são meramente interlocutórios e produzem efeitos apenas para os serviços;

3.ª Os despachos recorridos não são nem definitivos nem executórios, sendo, por isso, irrecorríveis contenciosamente;

4.ª O presente recurso carece, pois, de objecto.»

A fls. 61 e 62 contra-alegaram os recorridos particulares, os quais concluíram do seguinte modo:

«1.ª Os despachos recorridos não são definitivos e executórios;

2.ª Definitivo e executório é o despacho n.º 100/86, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 7 de Maio de 1986, que atribui, em exploração, ao recorrido particular, o prédio descrito nos autos. Com efeito;

3.ª Os despachos de atribuição de terra em exploração são de publicação obrigatória (Decreto-Lei n.º 111/78, de 27 de Maio, artigo 46.º);

4.ª Foi através do dito despacho n.º 100/86 que se atribuiu terra ao recorrido particular, em exploração;

5.ª Este é que é o despacho definitivo e executório e por isso recorrível;

6.ª Os despachos recorridos são meramente intercalares. Por isso:

7.ª Não são recorríveis contenciosamente;

8.ª Não colhe nenhum dos argumentos apresentados nas suas alegações que, aliás, repetem os já enunciados na petição de recurso;

9.ª Opõem-se-lhes todos os argumentos apresentados na contestação, que aqui se dão como integralmente reproduzidos;

10.ª Nestes termos deve ser negado provimento ao recurso por não se verificar nenhum dos vícios alegados pela recorrente.»

Porque, entretanto, fosse verificada a omissão, não obstante as alegações já terem sido produzidos, como se deixou relatado, do cumprimento do artigo 43.º da LPTA — despacho de fl. 64 — foi ordenado o respectivo suprimento, tendo o Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação continuado a defender a irrecorribilidade dos actos impugnados (fl. 70 dos autos).

Aberto prazo para alegações complementares (despacho de fl. 72), produziu-as a recorrente, concluindo do seguinte modo:

«*a*) Dão-se por reproduzidas as conclusões das alegações de fls. 47 e segs. dos autos;

b) O despacho n.º 100/86 contém a mesma decisão do despacho de 29 de Março de 1984 e 13 de Maio de 1985;

c) A recorrente pode interpor recurso antes da publicação do acto;

d) Deve entender-se que o presente recurso abrange o despacho n.º 100/86, consequentemente, devem ser anulados, com todas as consequências legais, os despachos do Sr. Ministro da Agricultura de 29 de Março de 1984, de 13 de Maio de 1985 e n.º 100/86.»

Também os recorridos particulares alegaram complementarmente, formulando as conclusões seguintes (v. fls. 76-77 dos autos):

«1.ª Os despachos recorridos não são definitivos e executórios;

2.ª São apenas despachos intercalares que vinculam os serviços;

3.ª O despacho n.º 100/86, que foi publicado como era obrigatório, não foi objecto de recurso;

4.ª Não houve execução do acto antes de o mesmo ter sido publicado;

5.ª Nestes termos pugna-se pela improcedência do recurso».

Aberta vista ao representante do Ministério Público (MP), veio este magistrado requerer novas diligências de instrução, as quais foram deferidas (v. fl. 79 v.º), juntando-se depois os elementos de fls. 83, 94-95 e 100-101, alegando complementarmente a recorrente (fls. 105-106) com a apresentação das conclusões, que se transcrevem:

«1.ª Dão-se por reproduzidas as conclusões das alegações de fl. 47;

2.ª Os despachos de 29 de Março de 1984 e de 13 de Maio de 1985 têm o mesmo conteúdo do despacho n.º 100/86;

3.ª O presente recurso abrange o despacho n.º 100/86;

4.ª Os despachos impugnados estão executados desde antes da publicação em *Diário da República,* dado que a recorrente está desapossada da terra;

5.ª O presente recurso é, pois, tempestivo nos termos do n.º 2 do artigo 29.º da LPTA, consequentemente deve o presente recurso prosseguir e, a final, ser julgado procedente e anulados, com todas as consequências legais, os despachos do Ministro da Agricultura já identificados.»

Emitiu o Ex.mo Magistrado do MP o seu parecer de fls. 107 v.º-110.

Nele começa por levantar a dúvida sobre se a autoridade recorrida (entenda-se o Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação) não litigiará de má fé — sem contudo avançar qualquer reposta —, uma vez que, sendo o acto impugnado o despacho de 29 de Março de 1984, começou aquela autoridade por sustentar não ser este acto definitivo e executório (fl. 22) para depois defender tese contrária (fl. 31).

Explana depois o ilustre magistrado as razões do entendimento, que defende, quanto à natureza definitiva e executória do despacho de 29 de Março de 1984: o elemento interpretativo tirado do despacho de 13 de Maio de 1985, que assim também considerou aquele acto, a consideração de que o despacho de 29 de Março de 1984 foi tido como de execução do Acórdão deste Supremo Tribunal de 3 de Novembro de 1983, sendo assim recorrível e, finalmente, a desnecessidade da publicação na folha oficial daquele despacho de 29 de Março de 1984, já que o artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 111/78 só impõe essa publicação para os despachos que encerrem concursos abertos nos termos do artigo 43.º do mesmo diploma, situação que se não verificou no despacho de 29 de Março de 1984, que autorizou a celebração de contrato de exploração por ajuste directo, nos termos do artigo 42.º daquele diploma, não tendo assim procedido a qualquer concurso.

Sustenta-se, depois, no referido parecer, ser o despacho de 4 de Abril de 1986 meramente confirmativo do de 29 de Março de 1984, mesmo que aquele tivesse sido produzido na errada convicção do seu autor que se tratava de acto definitivo e executório, sugerindo-se até que o mesmo possa ser interpretado utilmente como declaração por parte da Administração da inexistência jurídica do acto aparente que os serviços levaram a cabo com a renovação da vigência do contrato de licença de caso privativo (fl. 10 do processo instrutor).

Apurada a natureza recorrível do despacho de 29 de Março de 1984 — passa o parecer a debruçar-se sobre o mérito do recurso, defendendo-se o entendimento de o mesmo dever merecer provimento.

Primeiro porque não estaria demonstrado que o recorrido particular fosse de considerar como um pequeno agricultor, tendo-se assim violado o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 111/78.

Depois porque não estaria demonstrado no instrutor que a cooperativa ora recorrente tivesse uma dívida do montante referido na informação com a qual concordara o despacho de 29 de Março de 1984.

Mas — acrescenta-se ainda no parecer — este despacho padeceria do vício de forma.

Isto não só porque o IGEF não procedeu ao estudo prévio necessário a que se referem os artigos 9.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 111/78, como o acto não esclarece por que a recorrente não tem, como nele se afirma, enquadramento no artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 111/78.

Finalmente, e quanto à devolução de bens, determinada ainda pelo despacho de 29 de Março de 1984, defende o parecer que estamos seguindo que, para salvar o acto de corporizar um verdadeiro desvio de procedimento (de usar o quadro legal do Decreto-Lei n.º 111/78 para conceder uma reserva), teria de se concluir encontrar-se o mesmo possuído do vício de usurpação de poder que a recorrente lhe imputa.

Redistribuido o recurso ao presente relator (6 de Novembro de 1993), cumpre decidir, começando por se alinhar a matéria de facto pertinente.

Por acórdão desta Secção de 3 de Novembro de 1983, transitado em julgado (v. fls. 117 e segs. dos autos), com base na sua fundamentação insuficiente — o que equivalia a falta dela — foi anulado o despacho n.º 367/81, de 15 de Junho de 1981, do Secretário de Estado da Produção, que determinava a entrega para exploração, ao ora recorrido particular, mediante contrato de licença de uso privativo, de parte (299,8490 ha) do prédio rústico denominado Carvalhal, sito na freguesia de Santiago do Escoural, concelho de Montemor-o-Novo, com o artigo material 1, secção DD-DD1.

Em 24 de Fevereiro de 1984 foi então elaborada, no Gabinete Jurídico da Direcção Regional de Agricultura do Alentejo, sob o

n.º 23/84-MP, a informação de fls. 18 e segs. dos autos, a qual, com base nas considerações que nela se podem ler com mais proveito, concluiu com a seguinte proposta:

«Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 111/78, de 27 de Maio, atribua-se ao Joaquim José Capoulas a área de 299,849 ha, a demarcar no prédio rústico denominado Carvalhal, identificado no processo, sejam devolvidos ao interessado todos os bens constantes do processo, os quais constituem o seu capital de exploração.

Seja celebrado o respectivo contrato de arrendamento.»

Sobre semelhante proposta proferiu em 29 de Março de 1994 (v. fl. 18 dos autos), o Secretário de Estado das Estruturas e Recursos Agrários, o despacho seguinte:

«Concordo. Remeta-se ao IGEF para conclusão do processo.»

Em 9 de Abril de 1985, sob o n.º 48/85-MP, no acima referido Gabinete Jurídico, foi elaborada a informação de fls. 31-32 dos autos, onde, depois de se aludir ao despacho acima transcrito, de 29 de Março de 1994, do Secretário de Estado das Estruturas e Recursos Agrários, e de se considerar o mesmo como um despacho «definitivo», proferido na sequência da proposta de decisão, encontrando-se assim sanado o vício de falta de fundamentação, se propõe seja o mesmo «confirmado», o que obteve o despacho de «Concordo», de 13 de Maio de 1985, do Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação (v. fl. 31 dos autos).

Em 23 de Novembro de 1984, foi feito o aditamento ao contrato de licença de uso privativo, celebrado em 30 de Outubro de 1981, este em execução do acima referido despacho n.º 367/81, de 15 de Junho de 1981, anulado pelo citado Acórdão desta Secção de 3 de Novembro de 1983 (v. fls. 10 e 23 do vol. II do instrutor apenso).

Na apreciação do recurso, importa começar pela fixação do seu *objecto,* tal como ele resulta recortado pela recorrente.

Ora, se o mesmo surge constituído pelos despachos de 29 de Março de 1984 e de 13 de Maio de 1985, aquele primeiro do Secretário de Estado das Estruturas e Recursos Agrários e este último do Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação — não interessando, para o efeito, a correlação que entre eles vem estabelecida pelo mesmo recorrente —, a verdade é que esta última, nas suas alegações complementares, de fl. 74, como resulta das respectivas conclusões, mais acima transcritas, intenta alargar o âmbito da sua impugnação contenciosa ao *despacho n.º 100/86, do Secretário de Estado da Agricultura, de 4 de Abril de 1986,* publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 104, de 7 de Maio de 1986 (v. fl. 83 dos autos).

Independentemente da consideração de este despacho ter sido banido da ordem jurídica em resultado da declaração da sua *nulidade* por Acórdão desta Secção de 24 de Abril de 1990, confirmado pelo pleno no seu Acórdão de 7 de Novembro de 1991, ambos estes arestos proferidos no processo de execução do Acórdão anulatório da Secção, de 3 de Novembro de 1983, aliás já arquivado, o que levaria à impossibilidade do objecto do recurso contencioso, nesta parte, de qualquer modo sempre tal pretendido alargamento do objecto inicial do recurso (constituído pelos referidos despachos, de 29 de Março de 1984 e de 13 de Maio de 1985) é claramente *inadmissível:* o princípio da estabilidade da instância, no âmbito do recurso contencioso, só conhece as limitações decorrentes do artigo 51.ºda LPTA, de todo inaplicáveis em relação ao aludido despacho n.º 100/86, já que, de um lado, pressupõem que se trate de acto expresso proferido na pendência de recurso de indeferimento tácito (n.º 1 daquele artigo 51.º) e, do outro, que estejamos perante a revogação por substituição do acto recorrido (n.º 2 da mesma disposição), qualquer destas duas situações não verificadas minimamente no caso *sub judice.*

Julga-se, pois, inadmissível o alargamento do presente acesso ao citado despacho n.º 100/86 do Secretário de Estado da Agricultura.

Fixado assim o âmbito do recurso — como circunscrito aos citados despachos de 29 de Março de 1984 e de 13 de Maio de 1985 —, há que conhecer, pela ordem seguinte, das questões prévias que foram suscitadas quanto a ele.

A de *ilegitimidade passiva* da autoridade recorrida, já que ambos os despachos impugnados, de 29 de Março de 1984 e de 13 de Maio de 1985, vêm atribuídos na petição do recurso pelo recorrente ao Secretário de Estado da Produção, quando é certo que o último daqueles, como se viu, é da autoria do Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação — questão esta suscitada, como igualmente já se deixou referido, no despacho do então relator, de fl. 131 dos autos.

E a questão da *irrecorribilidade contenciosa do despacho de 29 de Março de 1984* — o de 13 de Maio de 1985 teria natureza confirmativa do mesmo —, na medida em que aquele despacho assumiria feição interlocutória, já que acto definitivo é apenas o que, nos termos do artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 111/78, de 27 de Maio, de publicação obrigatória, precedendo parecer do IGEF, atribua terra em exploração, questão levantada pela autoridade recorrida, como recorre do já mais acima relatado.

Comecemos pela apreciação, como se disse, da *ilegitimidade passiva.*

No presente recurso apenas o Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação foi chamado a intervir como autoridade recorrida, não obstante só um dos actos impugnados — o despacho de 13 de Maio de 1985 — ser da sua autoria, já que o outro, o despacho de 29 de Março de 1984, foi praticado pelo Secretário de Estado das Estruturas e Recursos Agrários, que não interveio, nem quem lhe sucedeu na competência respectiva, no processo.

Sabido como é que nos actos praticados com delegação de poderes a autoridade recorrida deve ser o delegado autor do acto e não o *delegante,* e sabido igualmente que, a partir do Decreto-Lei n.º 7/80, de 7 de Fevereiro, os secretários de Estado deixaram de ter competência própria, exercendo apenas os poderes que lhes sejam delegados, poderia pensar-se que a intervenção apenas do ministro quando está também em jogo um acto do secretário de Estado respectivo geraria, na medida em que este último não fosse chamado ao processo, ilegitimidade passiva e, consequentemente, a rejeição do recurso.

A verdade porém é que, como quer que seja, o presente recurso, tal como vem interposto, surge com uma fisionomia própria, já que o recorrente — e estamos agora a relembrar o que a esse respeito se disse no relatório do presente acórdão —, quando notificado por despacho do então relator para esclarecer se recorria apenas do despacho de 29 de Março de 1984 ou também do de 13 de Maio de 1985 (v. fl. 27 v.º dos autos), veio dizer (fl. 29) que «o despacho de 13 de Maio de 1985 é parte integrante do despacho de 29 de Março de 1984», pelo que recorria «do despacho de 13 de Maio de 1985 confirmativo do despacho de 29 de Março de 1984».

Posição esta da recorrente que está em consonância com a já adoptada na sua petição de recurso, na qual afirmava que «o despacho impugnado de 29 de Março de 1984 tornou-se definitivo e executório

com o despacho confirmativo de 13 de Maio de 1985» (cf. artigo 58.º daquela peça processual).

O que significa que, tal como o recurso vem interposto — e é essa a perspectiva a acolher em sede de legitimidade, como é sabido —, *a legitimidade passiva* se radicaria no Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação, na sua qualidade de autor do acto de 13 de Maio de 1985 que, na linguagem da recorrente, tinha tornado «definitivo e executório» aquele acto do Secretário de Estado de 29 de Março de 1984.

E isto é tanto quanto basta para afastar, como se afasta, a suscitada questão da ilegitimidade passiva.

Passemos agora à apreciação do problema da recorribilidade contenciosa do despacho de 29 de Março de 1984.

Ora, recorde-se, tal despacho, na sequência da anulação decretada, com base em vício de forma, pelo Acórdão desta Secção de 3 de Novembro de 1983, do despacho n.º 367/81, que concedera licença de uso privativo ao ora recorrido particular sobre parte do prédio rústico denominado Carvalhal, voltou a atribuir ao abrigo do Decreto-Lei n.º 111/78, que invocou, a mesma parcela de terreno, com a devolução ao mencionado recorrido particular de todos os bens constantes do processo, os quais constituíam o seu capital de exploração.

Para determinar o conteúdo preceptivo de semelhante despacho, necessário se torna ver primeiro quais os *poderes funcionais* ao abrigo dos quais foi praticado, já que são eles que definem o conteúdo do acto e não já a *vontade psicológica* do seu autor, ou seja, a representação que o mesmo fez dos seus efeitos.

Não tem assim qualquer relevância nesse aspecto, contrariamente ao defendido, como se viu, no parecer final pelo Ex.mo Magistrado do MP, a circunstância de o próprio Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação, no seu despacho de 13 de Maio de 1985, ao concordar com a informação onde foi exarado, subscrever o entendimento nesta defendido de o despacho de 29 de Março de 1984 — agora em causa quanto à sua recorribilidade contenciosa — ser um «despacho definitivo, proferido na sequência de proposta de decisão» (v. fl. 31 dos autos).

Como igualmente nenhuma relevância tem, no mesmo aspecto, a posição posterior da mesma autoridade que, no presente recurso, sempre tem sustentado a irrecorribilidade contenciosa daquele despacho de 29 de Março de 1989.

Vejamos, pois, qual o quadro legal em que este acto foi praticado e que, como resulta da sua letra, foi — já se disse —, o Decreto-Lei n.º 111/78.

Este diploma veio disciplinar o regime jurídico da entrega, prevista nos artigos 50.º e 51.º e da Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro, de terras expropriadas ou nacionalizadas no âmbito da reforma agrária.

Depois de definir os tipos de contrato para entrega da exploração de tais prédios (capítulo I), a competência para dispor do correspondente direito (capítulo II), a capacidade para adquirir o mesmo (capítulo III), a área a considerar (capítulo IV), os direitos e deveres das partes (capítulo V), incluía um capítulo, o VI, intitulado «Do processo» (artigos 42.º a 48.º), que é o que mais nos interessa no caso *sub judice,* onde se continham as regras destinadas a definir a decisão administrativa com vista à celebração de qualquer dos contratos, definidos no artigo 1.º do mesmo diploma, por força dos quais se podia

fazer a entrega para exploração dos prédios expropriados ou nacionalizados no âmbito da reforma agrária.

Neste domínio, o princípio geral era o definido no artigo 43.º, que dispunha constituir o *concurso público* a regra a observar, salvo motivo ponderoso, na escolha da outra parte contratante, depois de se definirem os casos excepcionais em que essa escolha podia ser feita por *ajuste directo* (artigo 42.º).

E o mesmo artigo 43.º, depois de definir, como se disse, a regra do concurso público, dispunha, na sua parte final, que o mesmo «observará as disposições constantes dos artigos seguintes».

A subsequente disposição do artigo 44.º regulava o anúncio do programa do concurso, garantindo formas de publicidade, enquanto o artigo 45.º estabelecia regras de reclamação para os interessados.

Por sua vez, o subsequente artigo 46.º, que mais de perto interessa ao ponto agora em discussão, dispunha o seguinte:

«O despacho do Ministro da Agricultura e Pescas, que, sob informação e parecer do IGEF, determinar a empresa à qual será entregue o estabelecimento agrícola e as condições e termos em que deve ser efectuada a exploração será publicado no *Diário da República.*»

Finalmente, o artigo 47.º dispunha quanto à assinatura do contrato, o artigo 48.º sobre o conteúdo do mesmo e artigo 49.º sobre a prova resultante da respectiva celebração.

Ora, perante um regime como o sumariamente descrito no que tange ao procedimento administrativo com vista à celebração de qualquer dos contratos para exploração de prédios expropriados no domínio da reforma agrária, previsto no Decreto-Lei n.º 111/78, a dúvida que se levanta é a de saber se o despacho ministerial que precedendo parecer do IGEF determina a empresa à qual será entregue o estabelecimento agrícola, previsto no artigo 46.º, acima transcrito, é o despacho que põe termo a *todos os procedimentos* — tanto os de ajuste directo como os de concurso público —, ou se o mesmo se aplica *somente a estes últimos.*

A autoridade recorrida adere ao primeiro destes dois entendimentos, enquanto o Ex.mo Magistrado do MP, como se viu, abraça resolutamente o segundo.

A argumentação deste ilustre magistrado baseia-se em um elemento de ordem *sistemática* e em outro de ordem *literal.*

Aquele primeiro resultaria da circunstância de o artigo 43.º, onde se prevê a regra da realização de concurso público, se encontrar inserido depois do artigo 42.º

Ora, diz-se, se o artigo 43.º manda que ao concurso público se apliquem «as disposições dos artigos seguintes», isso significa que as do falado artigo 46.º dizem respeito apenas aos casos de *concurso público* e não já aos de *ajuste directo.*

Trata-se, porém, de argumento que, a vingar, provaria demais.

Na verdade, é fora de dúvida que os artigos 47.º, 48.º e 49.º também são disposições subseguintes às do artigo 43.º e, não obstante isto, atento o seu objecto, se aplicam a todos os contratos e não apenas aos que sejam precedidos de concurso público.

O que só pode significar que a expressão «as disposições constantes dos artigos seguintes», que se lê na parte final do artigo 43.º, não possa ser entendida no seu sentido literal: as regras que dizem respeito apenas ao *concurso público* são as dos artigos 44.º e 45.º, enquanto

as dos artigos 46.º, 47.º, 48.º e 49.º seriam aplicáveis, quer nessa hipótese, quer na do *ajuste directo.*

Passando, agora, ao argumento literal, ele resultaria do emprego, no artigo 46.º, do verbo «determinar» («determinar a empresa à qual será entregue o estabelecimento agrícola [. . .]»), expressão esta a qual se casaria melhor — afirma-se — com a ideia de uma escolha resultante de concurso público.

Trata-se, porém, segundo se julga, de argumento de escassa valia.

É que, poderá dizer-se, tanto na escolha da pessoa do outro contraente por via de *ajuste directo,* como por via de *concurso público,* sempre a Administração terá de fazer uma opção, uma escolha entre possíveis contratantes.

Em ambas as situações sempre haverá uma «determinação» da empresa à qual se faz a entrega do prédio para exploração no sentido do artigo 46.º

No plano da letra da lei tanto se acolhe nela uma solução como a outra.

O que significa que a questão não poderá resolver-se com base em considerações de natureza sistemática ou textual.

Haverá pois que fazer apelo a considerações de ordem racional e teleológica.

E aqui o entendimento segundo o qual a regra do artigo 46.º será tanto aplicável no caso de *ajuste directo* como no de *concurso público* ganha indiscutível primazia.

Na verdade, entre os dois procedimentos previstos no Decreto-Lei n.º 111/78 com vista à formação do contrato para o efeito da entrega de prédios expropriados ou nacionalizados, o de ajuste directo e o de concurso público, este último é o que, em princípio, melhor serve o interesse público da escolha mais acertada — mais conveniente — da pessoa do outro contratante.

Por seu turno, o ajuste directo, pela sua menor transparência, resultante da falta de publicidade do procedimento, é que contém maior risco de uma escolha desajustada ao concreto interesse público a prosseguir, que é o da optimização da exploração agrícola do ou dos prédios em causa.

Ora, esse risco resultaria particularmente agravado, e com ele o risco de lesão do interesse público, se a própria decisão administrativa de contratar por *ajuste directo* se encontrasse subtraída ao esquema de publicidade previsto no artigo 46.º, tudo se passando fora de qualquer controlo efectivo por parte dos possíveis interessados.

Aliás, não se esqueça, que se trata de bens — os expropriados ou nacionalizados no âmbito da reforma agrária — que se integram no domínio privado indisponível do Estado, o que tudo reclama reforçadas garantias quando o que está em jogo é a sua entrega aos privados para exploração.

A conclusão, pois, a extrair é a de que o despacho ministerial a proferir nos termos do artigo 46.º — determinando a entrega do estabelecimento agrícola —, publicado no *Diário da República,* é o acto que põe termo tanto ao procedimento de concurso público do artigo 43.º como ao de ajuste directo do artigo 42.º

Trata-se, assim, de acto de publicação obrigatória, cuja omissão implica a ineficácia do mesmo: tal acto, quando não publicado, deixa de produzir os efeitos — as modificações de direito — a que se dirigia.

Ora, revertendo ao despacho de 29 de Março de 1984, e admitindo, por facilidade de raciocínio, que o mesmo tenha o conteúdo de atribuir a parte do prédio Carvalhal a que se refere ao ora recorrido particular, bem como o capital de exploração a tal prédio adstrito, a verdade é que esse despacho não foi publicado, sendo assim *ineficaz.*

E sendo ineficaz não é contenciosamente recorrível.

A impugnação contenciosa dos actos destina-se a declarar a sua invalidade ou a decretar a sua anulação (artigo 6.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais) e não a declarar a sua ineficácia.

Mas — preguntar-se-á —, como pode o destinatário de um acto ineficaz opor-se a que a Administração dele queira tirar efeitos?

A resposta é simples: terá de impugnar aqueles actos que constituam execução indevida do acto ineficaz, já que baseando-se em acto anterior dessa natureza resultarão viciados nos respectivos pressupostos.

O que significa, no caso *sub judice,* que a irrecorribilidade contenciosa do aludido despacho de 29 de Março de 1984, não implica que a ora recorrente ficasse desarmada perante os actos da Administração que, não obstante a ineficácia daquele, nos termos referidos, pretendessem indevidamente do mesmo tirar efeitos.

O que aliás ficou claro no Acórdão desta Secção de 19 de Fevereiro de 1987 — tirado em execução do julgado anulatório decretado no aresto, já referido, de 3 de Novembro de 1983 —, que precisamente declarou a ineficácia do despacho de 29 de Março de 1984, por o mesmo não ter sido publicado (ainda que aquele primeiro aresto tivesse sido revogado, a outro propósito, pelo Acórdão do pleno de 20 de Dezembro de 1988 (cf. recurso n.º 16 722, já arquivado).

Conclui-se, pois, nesta parte, não ser o despacho de 29 de Março de 1984, contrariamente ao pretendido pela ora recorrente, contenciosamente impugnável, de idêntica natureza comungando o posterior despacho de 13 de Maio de 1985, já que revela idêntico conteúdo ao daquele primeiro — o que tudo é fundamento bastante para a rejeição do recurso.

Termos em que se decide:

a) *Julgar inadmissível a impugnação do despacho n.º 100/86, de 4 de Abril de 1986,* do Secretário de Estado da Agricultura, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 7 de Maio de 1986;

b) *Rejeitar o recurso contencioso* na parte em que nele se impugnam *os despachos de 29 de Março de 1984 e de 13 de Maio de 1985,* aquele primeiro do Secretário de Estado da Estruturas e Recursos Agrários e este último do Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação;

c) Condenar a recorrente nas custas, com 6000$ de taxa de justiça e 3000$ de procuradoria.

Lisboa, 9 de Março de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 9 de Março de 1993.

Assunto:

Operadores de estação aeronáutica sénior. Condições de acesso a esta categoria profissional.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O acesso à categoria de operadores de estação aeronáutica sénior depende do interessado possuir, cumulativamente, as condições enumeradas nas alíneas a) e b) do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 257/76, de 8 de Abril.

2 — Não satisfaz a condição da alínea b) do referido artigo 13.º, o funcionário que apenas obteve a licença de operador de estação aeronáutica exigida para o acesso à categoria inferior de operador de estação aeronáutica, nos termos do artigo 12.º do já referido Decreto-Lei n.º 257/76.

Recurso n.º 25 966, em que são recorrente João Pais Lopes Ferraz e recorrido o director-geral da Integração Administrativa. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — *a*) João Pais Lopes Ferraz, residente na Colina do Sol, Brandoa, Amadora, recorreu contenciosamente para o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa (TAC) do acto administrativo do director-geral da Integração Administrativa, datado de 24 de Agosto de 1984, que lhe indeferiu o pedido de reclassificação para a categoria de operador de estação aeronáutica sénior, letra G de vencimento, nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 257/76, de 8 de Abril, solicitando a sua anulação, com todas as consequências legais.

b) Invocou, como fundamento do recurso apresentado, vício de forma do acto recorrido, consubstanciado na recusa de passagem da certidão da fundamentação em que se terá baseado o despacho impugnado — n.º 2 do artigo 1 do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho — e vício de violação dos artigos 19.º, n.º 1, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 294/76, de 24 de Abril, na redacção do Decreto-Lei n.º 814/76, assim como do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 257/75, de 8 de Abril.

c) Por sentença de fls. 51 e segs. foi julgado improcedente o recurso contencioso, por se não terem tido por verificados os vícios imputados ao acto administrativo.

d) Dessa decisão agravou o recorrente, para este Supremo Tribunal, alegando, como consta de fls. 60 e segs., para concluir que:

«1 — O recorrente é operador de telecomunicações aeronáuticas, tendo em 22 de Junho de 1984 mais de 20 anos de serviço efectivo na categoria.

Por outro lado é titular da licença portuguesa de operador de estação aeronáutica n.º 75/OEA, desde 17 de Julho de 1981, do que fez prova em fins de Julho de 1981.

Pelo que nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 257/76, de 8 de Abril de 1976, teria direito, como bem reconhece a sentença recorrida, à categoria de operador de estação aeronáutica.

2 — Nos termos do n.º 2 do artigo 26.º do citado diploma, têm direito à categoria de operador de estação aeronáutica sénior os operadores de estação aeronáutica, detentores de licença, supra, que tenham exercido as respectivas funções por um período mínimo de um ano.

Ora, o recorrente é operador de telecomunicações aeronáuticas, com mais de 20 anos de serviço efectivo; é titular da licença de operador de estação aeronáutica n.º 75/OEA, cuja prova fez em fins de Julho de 1981; e desempenhou, efectivamente, desde 18 de Outubro de 1981, as funções de operador de estação aeronáutica na empresa Endiama.

Pelo que deve ser reclassificado para a categoria de operador de estação aeronáutica sénior, por força do preceito supramencionado.

Nestes termos, deve a sentença recorrida ser revogada com vista à anulação do despacho de 24 de Agosto de 1984 do director-geral da Integração Administrativa, a fim de que ao recorrente seja reconhecida ao menos a categoria de operador de estação aeronáutica.»

e) A entidade recorrida não apresentou alegações, mas o Ex.mo Magistrado do Ministério Público, no douto parecer de fl. 72, foi de opinião de que «é de confirmar integralmente a decisão recorrida que, por ter feito correcta apreciação da lei aos factos que deu por assentes, nenhuma censura merece, designadamente a que vem feita pelo recorrente, negando-se, assim, provimento ao recurso».

Colhidos os vistos legais, e nada obstando, passa a decidir-se:

II — *a*) Como matéria de facto não posta em causa, temos a seguinte:

1. Em 22 de Junho de 1984, o recorrente subscreveu o requerimento junto ao processo instrutor, no qual solicitava que fosse revista a reclassificação que lhe fora atribuída por despacho de 13 de Abril de 1983 (publicado no *Diário da República,* n.º 123, de 25 de Maio de 1983, 2.ª série), de operador de telecomunicações aeronáuticas, letra I, para a categoria de operador de estação aeronáutica sénior, letra G.

2. A respeito de tal pedido, foi prestada, na Direcção-Geral de Integração Administrativa, a informação n.º 9109/Div. Cont./84, de 20 de Agosto de 1984, formulada nos seguintes termos:

«João Pais Lopes Ferraz, ingressou no quadro geral de adidos (QGA) por despacho de 29 de Junho de 1978, com a categoria de operador de telecomunicações de 1.ª classe, letra L, com efeitos a partir de 26 de Junho de 1976.

A categoria de ingresso foi rectificada por despacho de 16 de Abril de 1980, tendo-lhe sido atribuída a categoria de operador de 1.ª classe, letra K. Em 5 de Janeiro de 1981, foi colocado em regime de requisição na empresa pública ANA.

Por despacho de 13 de Abril de 1983, foi reclassificado para operador de telecomunicações aeronáuticas, letra I.

Em requerimento datado de 22 de Junho de 1984 solicita que lhe seja atribuída a categoria de operador de estação aeronáutica sénior por considerar que é mais compatível com a sua experiência e habilitações profissionais.

Compulsado o processo, verifica-se que a sua reclassificação foi processada com base na tabela anexa à informação n.º 113/GT/80, de 17 de Novembro de 1980, tabela essa resultante das negociações efectuadas com representantes da empresa pública ANA, que, por sua vez, tomaram em consideração o Decreto-Lei n.º 257/76, de 8 de Abril.

Face ao que ficou exposto e atendendo a que: nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 42/84, de 3 de Fevereiro, consideram-se integrados nos serviços e organismos públicos e nas empresas públicas nacionalizadas os funcionários e agentes do QGA que àquela data

se encontrem requisitados junto dos mesmos há mais de seis meses e, ainda que a integração poderá, sendo caso disso, ser acompanhada de reclassificação — n.º 2 do artigo 4 do diploma acima citado.

Julgo de indeferir o presente pedido, dando-se conhecimento ao interessado».

3. Sobre esta informação recaiu o despacho contenciosamente impugnado, do seguinte conteúdo: Indefiro por falta de apoio legal nos termos da informação. Comunique-se.»

4. Com as alegações do presente recurso, foi junto o documento de fl. 64 no qual a «Endiama» declara que o recorrente desempenhou as funções de operador de estação aeronáutica «na Torre de Control do Aedromo do Dundo» desde 17 de Outubro de 1981 a 6 de Junho de 1986.

5. No processo instrutor consta a licença de operador de estação de aeronáutica n.º 75/OEA/1, passada em 16 de Julho de 1981, a favor do recorrente.

b) Sendo estes os factos, vejamos o direito.

No presente recurso jurisdicional o recorrente abandonou o vício de forma que imputou ao acto recorrido, invocado no recurso contencioso de anulação, conformando-se, nesse aspecto, com o que foi decidido em 1.ª instância.

Limita-se agora o objecto deste recurso tão-só à violação de lei de que sofreria aquele acto, violação essa que a decisão proferida não acolheu. Daí o pedido da sua revogação, com as inerentes consequências reflectidas naquele.

Adianta-se, desde já, que sem alicerces esta pretensão.

Efectivamente, para que o recorrente pudesse ascender à categoria de operador de estação aeronáutica sénior — cujo pedido foi indeferido pelo acto contenciosamente impugnado — impunha-se que satisfizesse, cumulativamente, as condições determinadas nas duas alíneas do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 257/76, de 8 de Maio.

Uma dessas condições seria a de ter frequentado, com aproveitamento, um curso de especialização adequado às funções a exercer [cf. alínea *b*) do referido artigo 13.º]. E tanto não logrou comprovar, nem antes da prática do acto recorrido, nem tão pouco na instrução do recurso contencioso.

Apenas se limitou a alegar ter frequentado, com aproveitamento, o curso de especialização para operador de estação aeronáutica juntando, como prova, as fotocópias de fls. 46 e segs. de uma licença de operador de estação aeronáutica.

Tal documento, contudo, como lucidamente se referiu na decisão recorrida, não traduz nem consubstancia o requisito exigido pela mencionada alínea *b*).

Essa licença é a exigida para o acesso ao escalão inferior de «operador de estação aeronáutica, de acordo com a alínea *b*) do artigo 12.º do já citado Decreto-Lei n.º 257/76, reclamando o acesso ao escalão de operador de estação aeronáutica sénior, para lá dessa licença, a frequência, com aproveitamento, de um curso de especialização adequado às funções desta nova categoria profissional — alínea *b*) do seu artigo 13.º

Termos em que a douta decisão recorrida, analisando correctamente os factos então invocados e provados, tenha realizado um perfeito emprego das disposições legais aplicáveis, decidindo a improcedência do recurso contencioso, em consonância com o que se vem de expor. Não merecerá, pois, qualquer censura.

Acrescente-se que não tendo sido invocados, no recurso contencioso, os factos constantes do n.º 12 das alegações deste recurso, nem a consequente disposição do n.º 2 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 257/76, deles não poderia ter conhecido a decisão recorrida.

A invocação de novos factos, novas causas de anulação e novas disposições legais violadas, neste recurso jurisdicional, limitado que se encontra ao teor da decisão recorrida, não poderá obter qualquer aceitação.

Esquece-se que o objecto dos recursos jurisdicionais será sempre a decisão recorrida. Deverá ser esta que se entende por viciada.

Daí que os vícios imputados só possam ser conhecidos, em recurso, desde que sobre eles se tenha decidido — artigo 176.º do Código de Processo Civil.

Apesar do que fica exposto e atendendo à invocação de mero lapso, ao referir-se o artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 257/76, quando se queria trazer à colacção o n.º 2 do seu artigo 26.º, dir-se-á que, em qualquer das hipóteses, nunca esta disposição seria aplicável ao recorrente.

Na verdade, integrado no capítulo das disposições finais e transitórias, o referido artigo 26.º limita o seu campo de aplicação ao «actual pessoal» dos serviços de telecomunicações aeronáuticas da Direcção-Geral de Aeronáutica Civil, em que se não integrava, ao tempo da sua publicação, o recorrente.

Por todo o exposto, com improcedência de todas as conclusões, acorda-se em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com a taxa de justiça e a procuradoria que se fixam, respectivamente, em 15 000$ e 8000$.

Lisboa, 9 de Março de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *José Acácio Dimas de Lacerda.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 9 de Março de 1993.

Assunto:

Inexistência de causa legítima de inexecução de sentença. Prazo para se requerer essa inexistência.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Nos termos do n.º 1 do artigo 96.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, o requerimento de execução de sentença, na falta de execução espontânea pela Administração, nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, pode ser apresentado pelo interessado no prazo de três anos, a contar do trânsito em julgado da sentença que se quer ver executada.

2 — Tendo havido decisões distintas e tendo o recorrente restringido o recurso a uma das decisões, torna-se claro que, nos termos do n.º 4 do artigo 684.º do Código de Processo Civil, transita em julgado a parte não recorrida.

3 — Transitada em 1985 a decisão que se quer ver executada, por requerimento apresentado em 23 de Janeiro de 1990, caducou, nesta data, o direito do administrado pedir a sua execução.

Recurso n.º 29 215, em que são recorrente João Teixeira Rodrigues Correia e recorrida a Câmara Municipal de Loures. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — *a*) João Teixeira Rodrigues Correia, casado, gerente comercial, residente na Urbanização da Portela, lote 170, 3.º, esquerdo, Sacavém, veio requerer, em 21 de Maio de 1990, no Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa e em apenso ao processo n.º 4574/81, da Auditoria Administrativa de Lisboa (AAL), a declaração de inexistência de causa legítima de inexecução da sentença de fls 50 v.º a 58 v.º, proferida naquele processo, em 10 de Maio de 1985, que anulou a deliberação da Câmara Municipal de Loures (CML), de 4 de Agosto de 1980.

b) Na resposta apresentada, a CML invocou, para lá dos fundamentos da causa legítima de inexecução, e como questão prévia, a intempestividade do requerimento por estarem ultrapassados os prazos previstos no artigo 96.º do Decreto-Lei n.º 257/85, de 16 de Julho, para ser requerida a execução da sentença.

c) O Ex.mo Juiz do TAC de Lisboa, por douta sentença de fls. 22 e 23, rejeitou o pedido com base na sua extemporaneidade.

d) Daí o presente recurso, interposto pelo requerente, em cujas alegações veio a formular as seguintes conclusões:

«O presente recurso deverá merecer procedência, pois que só deverá ser considerado a sentença proferida em 10 de Maio de 1985, pela AAL, fls. 50 v.º a 58 v.º, depois de transitado o acórdão deste STA de fls. 86 a 90 do 2.º vol.

Com efeito, foi a CML, e não os seus cinco vereadores, condenados como litigantes de má fé, quem interpôs recurso da douta sentença da AAL, de 10 de Maio de 1985, a fls 50 v.º a 58 v.º (requerimento de fl. 51).

Neste requerimento de fl. 61 não limitou a CML o seu recurso a qualquer parte da sentença recorrida.

Também a recorrente CML não formulou qualquer limitação nas conclusões das alegações de fls. 66 a 67 v.º, deixando, assim, passar as únicas oportunidades legais em que o poderia ter feito, nos termos do artigo 684.º, n.º 2, *in fine* e n.º 3 do Código de Processo Civil (CPC).

E nem faria sentido que tal não fosse considerado não só por a lei ser muito clara sobre esta questão como ainda porque, desde Maio de 1985, sempre as partes aceitaram esta tese, procedendo — e bem — na convicção de que o trânsito em julgado da decisão pela AAL de 10 de Maio de 1985 (a fl. 58 v.º do 1.º vol.) só veio a transitar em julgado quando sobre ela se pronunciou definitivamente este STA pelo douto acórdão de fls. 86 a 90 do 1.º vol.

Ao interpretar deste modo o trânsito em julgado da decisão da AAL de fl. 58 do 1.º vol., o ora recorrente, procedeu em conformidade com a lei (n.os 2 e 3 do artigo 684.º do CPC) e não segundo os seus interesses, uma vez que anda a lutar pela concessão de licença de construção, perfeitamente viável e legal, consoante dos autos tudo consta e flui, com toda a transparência, desde Julho de 1979.

A aliás douta decisão recorrida violou os n.os 2 e 3 do artigo 684.º do CPC.»

e) A CML defende a manutenção do decidido (fls. 32 e 33), posição que é corroborada pelo Ex.mo Magistrado do Ministério Público junto desta instância no douto parecer que se dignou proferir a fls. 41 e 42.

Colhidos os vistos legais, passa a decidir-se.

II — *a*) Com interesse para a decisão da questão colocada fixa-se a seguinte matéria fáctica, devidamente provada neste e nos processos juntos:

1. No processo n.º 4574 a que este se encontra apenso foi proferida sentença em 10 de Maio de 1985 na qual foi anulada a deliberação, de 4 de Maio de 1980, da CML, que rejeitara considerar deferido tacitamente o pedido para aprovação do projecto de construção de um prédio e concessão de licença de obras, apresentado em 27 de Julho de 1979.

Nessa sentença foram ainda condenados como litigantes de má fé cinco membros daquela Câmara Municipal, sendo um o seu presidente e os restantes quatro, vereadores.

2. Dessa decisão apelou a CML, tão-só «no que concerne à condenação dos cinco cidadãos identificados no quinto parágrafo do n.º 1 da sentença na qualidade de membros, ao tempo, da CML, como litigantes de má fé, solidariamente na multa de 30 000$», como expressamente sobressai das alegações de fl. 66 desse processo e, implicitamente, das respectivas conclusões.

3. Assim o entendeu o ora recorrente como se alcança, com clareza, das suas contra-alegações de fl. 69 onde, logo no n.º 1, refere expressamente que «o recurso interposto pela CML só se restringe à parte da decisão recorrida que condena como litigantes de má fé cinco membros da CML que nela se identificam».

«Deve, assim, ser *dado como definitivamente julgado,* com *trânsito em julgado,* a parte da mesma decisão recorrida, que dando provimento ao recurso interposto por o aqui recorrido, deu e julgou como tendo sido deferido tacitamente o licenciamento das obras em causa solicitadas pelo mesmo ora recorrido segundo o projecto por ele apresentado.»

4. E foi ainda com base em tal objecto do recurso que este STA proferiu o Acórdão de 19 de Outubro de 1989, naquele processo, no qual veio a julgar a CML parte ilegítima por não ter sido ela condenada como litigante de má fé sendo «essa condenação que constitui o objecto deste recurso» (cf. fl. 89 v.º do processo n.º 4574).

5. O ora recorrente solicitou a execução da sentença em 23 de Janeiro de 1990 (cf. fl. 5 neste processo).

b) Perante estes factos vejamos o Direito.

Nos termos do n.º 1 do artigo 96.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, o requerimento de execução de sentença, na falta de execução espontânea pela Administração, nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, pode ser apresentado pelo interessado no prazo de três anos, a contar do trânsito em julgado da sentença que se quer ver executada.

Esse prazo de três anos é um prazo de caducidade, como vem sendo orientação deste STA (cf. *Contencioso Administrativo,* p. 208, de A. Maurício, D. Lacerda e S. Redinha).

Para se determinar se o ora recorrente, quando solicitou a execução da sentença em 23 de Janeiro de 1990, estava ou não em tempo (no prazo de três anos), haverá que decidir-se em que data transitou a respectiva decisão judicial na parte que se quer ver executada: se com a prolacção na 1.ª instância (Maio de 1985), ou se tão-só após o acórdão proferido neste Supremo (Outubro de 1989).

A resposta afigura-se-nos por demais evidente face à matéria fáctica transcrita e ao disposto no artigo 684.º, n.os 2, 3 e 4, do CPC.

Relembra-se que a sentença proferida na 1.ª instância, no processo n.º 4574, continha duas decisões distintas: a anulação da deliberação nele impugnada e a condenação em litigância de má fé, sendo lícito à recorrente restringir o recurso que dela interpôs a uma delas. Foi o que aconteceu com o recurso que a CML interpôs, ao restringi-lo tão-só, à condenação dos seus cinco membros como litigantes de má fé.

É o que resulta bem claro e expresso das alegações produzidas, como implicitamente das conclusões que apresentou.

Igual sentido e entendimento lhe deu o ora recorrente e ali recorrido, como melhor se vê das contra-alegações que ao tempo formulou. E nessa mesma linha caminhou o Tribunal de Apelação.

Em tais termos e de acordo com o n.º 4 do já citado artigo 684.º do CPC, os efeitos do caso julgado da sentença, na parte não recorrida, não foram prejudicados pela decisão do recurso.

Tendo aquela sido proferida em 1985, há muito tinha caducado o direito do recorrente pedir a execução dessa sentença, na parte não recorrida, quando em 23 de Janeiro de 1990 o veio solicitar, atento o decurso de mais de três anos sobre o seu trânsito em julgado.

Improcedem, pois, todas as conclusões do presente recurso.

Nestes termos, acorda-se em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 15 000$ e 10 000$.

Lisboa, 9 de Março de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *João Vaz Rebordão* — *José Acácio Dimas de Lacerda.* — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 9 de Março de 1993.

Assunto:

Concurso. Função pública. Classificação. Regulamentação do concurso. Direcção-Geral das Contribuições e Impostos. Violação de lei.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — À luz do artigo 48.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, que veio estabelecer o novo regime geral de recrutamento e selecção de pessoal para a Administração Pública, tem de considerar-se caducada toda a regulamentação de concurso que conste de «regulamentos especiais existentes», como é o caso do Decreto Regulamentar n.º 42/83, de 20 de Maio, que reestruturou a orgânica da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, na parte, pelo menos, em que, na secção VII, estabeleceu regras para a determinação do mérito dos candidatos ao concurso, para efeito de promoção (artigos 77.º e 78.º).

2 — Não constando os métodos de selecção e o sistema de classificação do concurso para o preenchimento de vagas de técnico economista principal daquela Direcção-Geral, do respectivo aviso de abertura, talqualmente se define nos artigos 26.º, 27.º e 31.º do Decreto-Lei n.º 498/88, e usando o júri dos concursos de métodos de selecção e de sistema de classificação que não foram divulgados atempadamente — não valendo como tal o apelo a uma regulamentação caducada —, está, à partida, inquinado o procedimento administrativo, por ofensa dos artigos 5.º, n.º 1, alínea c), e 16.º, alínea h), do mesmo Decreto-Lei n.º 498/88, o que se projecta no acto final de resolução de recurso hierárquico interposto da lista de classificação dos candidatos.

Recurso n.º 29 229, em que são recorrente José Nuno da Silva Filipe e recorrido o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — José Nuno da Silva Filipe, com os sinais identificadores dos autos, veio interpor recurso contencioso «do despacho do S. Ex.ª o Sr. Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, de 24 de Janeiro de 1991, notificado através do ofício n.º 763, de 28 de Janeiro de 1991», por via do qual foi «negado provimento ao recurso hierárquico», que o mesmo havia interposto «do despacho de homologação da lista de classificação final» dos candidatos ao concurso para técnico economista principal da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos (DGCI), fundando a impugnação no vício de forma e no vício de violação de lei.

2 — Na fase da resposta, a autoridade recorrida veio contestar que «deve negar-se provimento ao recurso, mantendo-se o despacho recorrido, com as legais consequências», por «não ocorrer qualquer dos vícios invocados pelo recorrente».

3 — Citados os recorridos particulares, nenhum veio contestar.

4 — Nas suas alegações, concluiu assim o recorrente:

«O despacho do Sr. Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais:

1. Não é fundamentado, por violação dos n.os 2 e 3 do Decreto-Lei n.º 256-A/77, já que o júri do concurso não tinha competência para informar sobre o recurso hierárquico apresentado, informação essa que necessariamente inquina o despacho recorrido, pois são os próprios actos do júri que são questionados.

2. Viola os artigos 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77 e 9.º, n.º 2, e 32.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 498/88, já que os actos do júri não contêm os elementos mínimos que permitem perceber qual a fundamentação adoptada.

3. Viola ainda os artigos 5.º, n.º 1, alíneas *c*) e *d*), e 16.º, alínea *h*), do Decreto-Lei n.º 498/88, bem como o n.º 9 do aviso de abertura do concurso, por utilização de critérios de avaliação e selecção não previstos naquele, como 'antiguidade' e 'classificação de serviço', além de não especificar concretamente quais os métodos e operações de classificação que seriam utilizados.»

5 — Também apresentou alegações a autoridade recorrida, concluindo pela seguinte forma:

«*a*) O n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77 não exclui que a autoridade decisória do recurso hierárquico da classificação de concurso faça recair a decisão sobre informação, parecer ou proposta do júri que efectuar a classificação.

b) A classificação dos concorrentes no recurso estava sujeita a critérios de natureza vinculada definidos em lei especial — artigo 77.º do Decreto Regulamentar n.º 42/83 —, não cabendo ao júri decidir outros critérios da avaliação dos candidatos ou diferentes dos constantes da lei.

c) A avaliação não integrava apenas a discussão do trabalho escrito mas também os critérios definidos no citado artigo 77.º, para o qual o aviso de abertura remetia como regime geral do concurso.

d) Não se observando qualquer irregularidade do acto recorrido, este deve ser mantido por esse Alto Tribunal.»

6 — No seu visto, o Ministério Público (MP) pronunciou-se no sentido de que «o recurso merecer provimento, devendo o acto recorrido ser anulado com fundamento em vício de forma».

Isto porque, fundamentalmente, «da acta da reunião do júri do concurso onde foram atribuídas as classificações aos concorrentes, designadamente ao recorrente, não consta qualquer razão justificativa da classificação atribuída, com o registo da apreciação eventualmente efectuada sobre o mérito ou demérito do trabalho apresentado e respectiva discussão (acta n.º 3)» e da mesma «deficiência enferma o despacho que homologou a classificação» («A fundamentação tem de constar do próprio acto, sendo irrelevante a aduzida posteriormente à sua prática» — acrescenta ainda aquele magistrado, para concluir que «o aditamento de fundamentação, em sede de apreciação do recurso hierárquico necessário, jamais poderia suprir a falta de fundamentação da deliberação do júri do concurso sobre a classificação do concorrente, bem como do despacho homologatório dessa classificação»).

«No que concerne aos vícios de violação de lei invocados pelo recorrente», o parecer do MP aponta no sentido de que «os mesmos não procedem».

É que, e no essencial, foram «divulgados, atempadamente, o método de selecção e o sistema de classificação dos candidatos, pelo que não houve violação do artigo 5.º, n.º 1, alínea *c*), nem do artigo 16.º, alínea *h*), do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, ao contrário do defendido pelo recorrente».

7 — Vistos os autos, cumpre decidir.

E, com interesse para a decisão, podem alinhar-se estes dados:

7.1 — No *Diário da República,* 2.ª série, n.º 228, de 3 de Outubro de 1989, foi publicado um aviso da DGCI, relativamente à abertura de «concurso interno geral de acesso destinado ao prenchimento de 31 lugares vagos de técnico economista principal», dele constando, no que aqui importa, a legislação aplicável, as condições para a admissão ao concurso e os métodos de selecção (consistindo «na discussão oral de um trabalho escrito inédito e original versando temas relacionados com a área funcional dos lugares a prover»).

7.2 — A esse concurso candidatou-se o recorrente, juntamente com mais outros 33 candidatos, tendo o júri do concurso elaborado a acta n.º 1 com a data de 18 de Julho de 1990, em que considera que «32 deles satisfazem sem quaisquer dúvidas aos requisitos exigidos na lei», mas os «2 candidatos restantes não satisfazem cumulativamente esses dois requisitos», sendo um o recorrente, mas, no entanto, o júri concluiu que «o licenciado José Nuno da Silva Filipe satisfaz as condições requeridas para ser admitido ao concurso».

7.3 — Com a data de 26 de Setembro de 1990, foi elaborada pelo júri do concurso a acta n.º 2, em que se considera o termo do prazo para entrega dos trabalhos pelos candidatos («segunda-feira, dia 3 de Setembro, mesmo que tal entrega se tenha concretizado em qualquer direcção de finanças»).

7.4 — Com a data de 3 de Outubro de 1990, o júri do concurso elaborou a acta n.º 3, «a fim de atribuir a classificação obtida pelos candidatos presentes ao concurso, tendo a mesma sido valorizada nos termos dos n.os 1 e 2 do artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 42/83, de 4 de Maio», elaborando «a lista de classificação que se anexa», em que o recorrente figura em 31.º lugar, com a classificação de 7,6 (sobre a acta foi exarado o despacho de «Homologo», datado de 22 de Outubro de 1990).

7.5 — Com a data de 29 de Novembro de 1990, a DGCI remeteu ao recorrente aquela «lista classificativa do concurso», de harmonia «com o artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro e em cumprimento do determinado na alínea *c*) do n.º 2 do artigo 24.º do citado decreto-lei».

7.6 — Com a data de 12 de Dezembro de 1990, deu entrada junto da autoridade recorrida um requerimento do recorrente dirigido ao Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, interpondo «recurso do despacho de homologação da lista da classificação final dos candidatos ao referido concurso».

7.7 — Seguiu-se, com a data de 2 de Janeiro de 1991, uma informação do júri do concurso, em que «decide-se não alterar a classificação atribuída a este candidato» (ora recorrente), por estar o júri «ciente de que cumpriu todas as formalidades legais».

7.8 — Com a data de 8 de Janeiro de 1991, a Divisão de Administração de Pessoal da DGCI prestou a informação n.º 27, sobre aquele recurso, e assinada pela chefe de secção, Graciosa Almeida, em que se contrariam os n.os 1.º, 2.º e 3.º do mesmo recurso (sobre a informação recaíram parecer e despachos concordantes de 8, 9 e 23 de Janeiro de 1991).

7.9 — Com a data de 24 de Janeiro de 1991, o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais exarou sobre a dita informação o despacho seguinte: «Concordo. Indefiro» (datado de 24 de Janeiro de 1991).

Este o acto recorrido (notificando ao recorrente como oficio n.º 763, de 28 de Janeiro de 1991, da Direcção de Serviços de Gestão dos Recursos Humanos da mesma Direcção-Geral).

Importa ainda registar o seguinte:

7.10 — Com a data de 16 de Janeiro de 1991, o M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, em processo de intimação para consulta de documentos ou passagem de certidões instaurado pelo recorrente, proferiu a sentença a intimar «o director-geral das Contribuições e Impostos a, em 10 dias, mandar passar a referida

certidão e a facultar a consulta dos processos de candidatura, incluindo os currículos, dos candidatos graduados do 1.º ao 29.º lugares do concurso para técnicos economistas principais» (processo n.º 473).

7.11 — Dão-se aqui por inteiramente reproduzidos os documentos referenciados em 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5, 7.6, 7.7, 7.8 e 7.10.

8 — A *questão* posta nos autos é apenas de mérito — saber se o acto impugnado pelo recorrente padece dos vícios ou motivos de ilegalidade que ele lhe aponta — e inscreve-se no âmbito de um procedimento administrativo de concurso comum, à luz do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, expressamente invocado para o concurso em causa, para o «preenchimento de 31 lugares vagos de técnico economista principal» da DGCI.

E, a *solução* a tomar, conformemente à alegação do recorrente, passa pela ponderação da sindicabilidade do acto recorrido, na perspectiva de apurar se o item procedimental que nele desembocou obedeceu ou não ao regime legal daquele Decreto-Lei n.º 498/88, que veio estabelecer o novo regime geral de recrutamento e selecção de pessoal para a Administração Pública.

Ora, são *dois aspectos* desse item procedimental que, de acordo com tal alegação, aqui avultam:

O da violação dos «artigos 5.º, n.º 1, alíneas *c*) e *d*), e 16.º, alínea *h*), do Decreto-Lei n.º 498/88, bem como o n.º 9 do aviso de abertura do concurso, por utilização de critérios de avaliação e selecção não previstos naquele, como 'antiguidade' e 'classificação de serviço', além de não especificar concretamente quais os métodos e operações de classificação que seriam utilizados»;

O da violação dos «artigos 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77 e 9.º, n.º 2, e 32.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 498/88, já que as actas do júri não contêm os elementos mínimos que permitam perceber qual a fundamentação adoptada».

Por esta *ordem* se vai conhecer agora do mérito da causa, para saber se está viciado, e viciado logo à partida, o procedimento administrativo do concurso comum ora questionado.

9 — Uma *consideração* preambular importa registar e pode ser decisiva para a solução do caso.

É que, o Decreto-Lei n.º 498/88, como regime geral, é aplicado «aos serviços ou organismos da Administração Pública», como é o caso da DGCI (artigo 2.º, n.º 1), não ocorrendo aqui nenhuma das excepções pessoais previstas no artigo 3.º Por outro lado, de acordo com o artigo 48.º, n.º 1, os «concursos obedecem à regulamentação prevista no presente decreto-lei, caducando os regulamentos especiais existentes».

Daqui se retira que, da legislação aplicável referenciada no aviso de abertura do concurso em causa, haverá que considerar caducada toda a regulamentação que vise o processo do concurso, na óptica de processo de recrutamento e selecção de pessoal, como conjunto de operações destinadas a atrair «efectivos qualificados» e a permitir «avaliar e classificar os candidatos segundo as aptidões e capacidades indispensáveis para o exercício das tarefas e responsabilidades de determinada função» (na linguagem do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 498/88, cujo preâmbulo aponta no «sentido da democratização da função pública e da melhoria da gestão dos recursos humanos»).

E é o que acontece, *in casu,* com o Decreto Regulamentar n.º 42/83, de 20 de Maio, que reestruturou a orgânica da DGCI, na parte, pelo menos, em que, na sua secção VII, estabeleceu regras para a determinação do mérito dos candidatos, para efeito de promoção (artigos 77.º e 78.º, definindo aquele os factores de avaliação, tal como a nota de prestação de provas, a classificação de serviço e a antiguidade). O mesmo se diga dos «despachos conjuntos» identificados no aviso de abertura do concurso, remetendo para aquele artigo 77.º, para a graduação dos candidatos.

Em suma, tratando-se, à luz do artigo 48.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 498/88, de regulamentação caducada, no aspecto de regulamentação de concurso, não se pode atender nem ao Decreto Regulamentar n.º 42/83, nomeadamente aqueles seus artigos 77.º e 78.º, nem aos «despachos conjuntos» a que se reporta o aviso de abertura do concurso.

Se isto é assim, se há apenas a considerar a regulamentação do Decreto-Lei n.º 498/88, no que aqui importa quanto ao concurso em causa, é bom de ver que não foi respeitado o artigo 5.º, n.º 1, alínea *c*), conjugado com o artigo 16.º, alínea *h*), daquele diploma legal, porquanto não foi feita a divulgação atempada dos métodos de selecção e do sistema de classificação final a utilizar — a saber, logo no aviso de abertura do concurso — e não pode aproveitar-se como tal a simples remissão para normas regulamentares, as do Decreto Regulamentar n.º 42/83 e as dos «despachos conjuntos», que vimos deverem considerar-se caducadas.

Com efeito, e como resulta da matéria de facto apurada, o n.º 9 do aviso de abertura do concurso só se reporta ao método de selecção que «consiste na discussão oral de um trabalho inédito e original», não se compreendendo aí a avaliação dos candidatos na base dos critérios da classificação de serviço e da antiguidade — os tais factores aludidos no Decreto Regulamentar n.º 42/83 — e deles se serviu o júri do concurso, conforme consta da acta n.º 3, onde se chegou à lista de classificação final homologada por despacho de que recorreu hierarquicamente o recorrente (e mais: numa certidão datada de 26 de Novembro de 1990, que foi passada a requerimento do recorrente, constam até as classificações atribuídas quanto àqueles factores, quando o n.º 9 do aviso não se lhes referia, em cumprimento do Decreto-Lei n.º 498/88).

Não constando, pois, os métodos de selecção e o sistema de classificação, talqualmente estão definidos nos artigos 26.º, 27.º e 31.º do Decreto-Lei n.º 498/88, do aviso de abertura do concurso em causa, e usando o júri do concurso de métodos de selecção e de sistema de classificação que não foram divulgados atempadamente — não valendo como tal o apelo a uma regulamentação considerada caducada —, está, à partida, inquinado o procedimento administrativo. Tanto basta para, dando como verificada tal irregularidade desse procedimento, com desrespeito dos citados artigo 5.º, n.º 1, alínea *c*), e 16.º, alínea *h*), ela inquinar o acto homologatório da lista de classificação final do concurso, projectando-se no acto secundário de resolução do recurso hierárquico interposto dessa lista, ora recorrida.

Com o que, *e em conclusão,* está o despacho recorrido ferido do vício de violação de lei, por ofensa dos citados normativos legais, procedendo assim a conclusão 3 das alegações do recorrente.

10 — Termos em que, sob invocação dos artigos 205.º e 206.º da Constituição, acordam em conceder provimento ao recurso, anulando o despacho recorrido.

Sem custas.

Lisboa, 9 de Março de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *José Vicente de Oliveira e Castro* — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 9 de Março de 1993.

Assunto:

Inconstitucionalidade. Comissões arbitrais previstas no artigo 16.º da Lei n.º 80/77.

Doutrina que dimana da decisão:

As normas do artigo 16.º, n.º 6, da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro, e ratificado pela Lei n.º 36/81, de 31 de Agosto e 24.º do Decreto-Lei n.º 57/86, de 14 de Março, exigindo a homologação por despacho ministerial para efeitos da sua validade, das decisões das comissões arbitrais previstas no citado artigo 16.º são inconstitucionais por violação dos artigos 114.º, n.º 1, 205.º, n.º 1, e 208.º, n.º 2, da Constituição.

Recurso n.º 29 775, em que são recorrentes Jorge Augusto Caetano da Silva José de Mello e José Manuel de Mello e recorrido o Secretário de Estado do Tesouro. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Jorge Augusto Caetano da Silva José de Mello, separado judicialmente de pessoas e bens, economista, residente na Calçada de Ribeiro dos Santos, 19, 2.º, em Lisboa, e José Manuel da Silva José de Mello, casado, empresário, residente na Rua de São Domingos à Lapa, 82, 2.º, em Lisboa, interpõem recurso contencioso de anulação do despacho do Secretário de Estado do Tesouro n.º 653/91-SET, de 9 de Abril, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 16 de Maio de 1991, e proferido ao abrigo de competência delegada pelo Sr. Ministro das Finanças, através do despacho n.º 44/91-XI, de 4 de Abril, que homologou parcialmente a decisão da comissão arbitral constituída relativamente à instituição de crédito nacionalizada Banco Totta e Açores, S. A. R. L., imputando ao acto recorrido o vício de usurpação de poder, inconstitucionalidade dos artigos 16.º, n.º 6, da Lei n.º 80/77, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 343/80, e 24.º do Decreto-Lei n.º 51/86, por violação do princípio

da separação de poderes e funções do Estado, violação de lei e vício de forma.

Em resposta a autoridade recorrida sustenta a inexistência de qualquer vício e mantém o acto recorrido.

Na sua alegação os recorrentes apresentam as seguintes conclusões:

«1.ª O acto recorrido é nulo por enfermar do vício de usurpação de poder.

2.ª Com efeito, o acto de dirimir um conflito entre o Estado, autor da nacionalização, e o particular lesado, configura necessariamente um acto de natureza jurisdicional.

3.ª Ora, a prática de actos jurisdicionais está constitucionalmente reservada aos tribunais [artigo 205.º (CRP)], pelo que as comissões arbitrais constituídas ao abrigo do artigo 16.º da Lei n.º 80/77 e Decreto-Lei n.º 51/86 são tribunais arbitrais necessários.

4.ª Acresce que, a referida natureza das comissões arbitrais resulta do tipo de poderes que lhe são atribuídos, das características da passividade, imparcialidade e independência, com que foram dotados por lei.

5.ª Assim, os artigos 16.º, n.º 6, da Lei n.º 80/77, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 343/80, e 24.º do Decreto-Lei n.º 51/86, ao sujeitarem as decisões das comissões arbitrais a homologação governamental, são inconstitucionais por violação directa dos artigos 114.º, 205.º e 206.º da CRP.

6.ª Ainda que assim se não entenda, o que só como hipótese técnica se configura, sempre a atribuição de poderes definitivos nesta matéria a um órgão da Administração Pública implicaria a inconstitucionalidade das citadas disposições legais por violação do princípio da separação de poderes e funções do Estado, já que,

7.ª O acto de resolver conflitos de interesses entre o Estado e os particulares, relativamente à atribuição do montante indemnizatório, é necessariamente um acto jurisdicional;

8.ª Desta sorte, e por qualquer das razões apontadas, o despacho recorrido enferma do vício de usurpação de poderes, pelo que é nulo;

9.ª O acto recorrido também enferma do vício de forma, por falta de fundamentação;

10.ª O despacho recorrido está igualmente inquinado do vício de violação de lei, já que ao não reconhecer o valor da decisão da comissão arbitral viola o princípio legal e constitucional de que o acto de nacionalização deve dar origem a justa indemnização.»

Em contra-alegação a autoridade recorrida sustenta que o acto recorrido não enferma de qualquer vício que seja susceptível de conduzir à sua anulação.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) emitiu o seguinte douto parecer:

«A seguir-se o entendimento que se julga maioritário deste Supremo, já firmado em casos semelhantes ao do presente recurso (vejam-se, entre outros, os Acórdãos de 3 de Julho de 1990, recurso n.º 26 288, este citado pelos recorrentes, de 27 de Setembro de 1990, recurso n.º 26 434, onde se faz uma resenha da jurisprudência deste Supremo Tribunal na matéria, publicado no *O Direito,* ano 123.º, 1991, II-III, pp. 443-458, de 14 de Fevereiro de 1991, recurso n.º 27 705, de 5 de Maio de 1992, recurso n.º 26 215, este último do pleno da Secção; em sentido contrário, v. o Acórdão de 26 de Junho de 1990, recurso n.º 25 553) o recurso merecerá provimento pelo invocado

vício de usurpação de poder, ficando em tal prejudicado o conhecimento dos restantes vícios invocados.»

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Em matéria de facto pertinente, mostram-se provados os seguintes factos:

1.º O Banco Totta e Açores S. A. R. L., foi nacionalizado pelo Decreto-Lei n.º 132-A/75, de 14 de Março.

2.º À data da nacionalização o capital social era de 900 000 contos representado por 900 000 acções com o valor nominal de 1000$, sendo o primeiro recorrente titular de 102 415 acções e o segundo de 102 840 acções.

3.º Pelo Despacho Normativo n.º 71/88, publicado no *Diário da República,* 1.ª série, de 18 de Agosto de 1988, foi fixado o valor definitivo da cada acção daquele Banco em 3301$, para efeitos de indemnização por nacionalização.

4.º Não se conformando com a fixação desse valor, os recorrentes requereram em 19 de Setembro de 1988 a constituição de uma comissão arbitral, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 16.º da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro (na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro, ratificada pela Lei n.º 36/81, de 31 de Agosto) e de acordo com o preceituado no Decreto-Lei n.º 51/86, de 14 de Março.

5.º A comissão arbitral, em 17 de Janeiro de 1990, reuniu, conforme acta constante de fls. 20 a 38 do processo instrutor (IP), que aqui se dá como reproduzida e em que se concluiu:

«Face ao exposto e tendo presente os elementos de informação disponíveis, constantes do processo, bem como o enquadramento legal por que se pautou a sua tarefa, a comissão arbitral, em síntese, deliberou por unanimidade:

a) Fixar em 6676$30, o valor de indemnização por acção do BTA.

b) Reconhecer o direito aos juros moratórios pelos valores resultantes da aplicação das taxas legais nos prazos a que se referem os n.os 45 e 46.

c) Não se reconhece competente para alterar os juros compensatórios legalmente estabelecidos.»

6.º Acerca daquela decisão da comissão arbitral foi elaborada a informação n.º 28/91, junta a fls. 4 a 7 do PI, que aqui se dá como reproduzida e em que foi exarado o seguinte:

««Despacho n.º 653/91-SET. — Concordo, pelo que, com os fundamentos aqui reproduzidos, fixo o valor da indemnização de cada acção do Banco Totta e Açores, S. A. R. L., em 3439$50.»

7.º No *Diário da República,* 2.ª série, n.º 112, de 16 de Maio de 1991, foi publicado o seguinte:

«Aviso. — Nos termos e para os efeitos do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 51/86, de 14 de Março, pelo despacho n.º 653/91-SET, de 9 de Abril, do Secretário de Estado do Tesouro, no exercício de competência delegada pelo despacho n.º 44/91-XI, de 4 de Abril, do Ministro das Finanças, foi parcialmente homologada a decisão da comissão arbitral constituída relativamente à instituição de crédito nacionalizada Banco Totta e Açores, S. A. R. L.».

Seguiu-se o extracto das conclusões da formação sobre a qual recaiu o despacho concordante acima referido.

Expostos os factos há que conhecer das ilegalidades apontadas ao acto recorrido, começando-se, por força do disposto no n.º 1 do artigo 57.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, pelo vício de usurpação de poder, já que a sua procedência conduzirá à declaração de nulidade do mesmo.

Esta questão, como é referido pelo recorrente e pelo Ex.mo Magistrado do MP tem sido objecto de apreciação em vários recursos neste STA, não tendo havido unanimidade de decisões.

Assim, o Acórdão de 14 de Novembro de 1991, no recurso n.º 28 779, que seguiu a doutrina defendida no Acórdão de 14 de Fevereiro de 1991, no recurso n.º 27 705, decidiu que são inconstitucionais, por violação dos artigos 114.º, n.º 1, 205.º, n.º 1, e 268.º da Constituição, as normas dos artigos 16.º, n.º 6, da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, na redacção do Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro, ratificado pela Lei n.º 36/81, de 31 de Agosto e 24.º do Decreto-Lei n.º 51/86, de 14 de Março, dado que exigindo-se a homologação por despacho ministerial, para efeito da sua validade, das decisões das comissões arbitrais previstas no artigo 16.º da citada Lei n.º 80/77 colocou limites administrativos à função jurisdicional, viciando de usurpação de poder tal acto homologatório.

Por sua vez, nos Acórdãos de 26 de Junho de 1990, recurso n.º 25 553, e de 16 de Junho de 1992, recurso n.º 29 769, decidiu-se no sentido de que as normas citadas não são inconstitucionais, pois, as comissões arbitrais, não são tribunais arbitrais mas apenas órgãos com funções consultivas, cujas decisões só têm validade após homologação pelo Ministro das Finanças.

Em caso análogo, já tivemos ocasião de nos pronunciarmos no recurso n.º 29 952, de 20 de Outubro de 1992, em que fomos relator e em que perfilhamos a orientação de considerarmos as comissões arbitrais como verdadeiros tribunais arbitrais.

Não encontrando motivos convincentes que nos levem a mudar de orientação continuamos a perfilhá-la.

A Lei n.º 80/77, que veio estabelecer o quadro legal das indemnizações aos ex-titulares do direito sobre bens nacionalizados ou expropriados, dispunha no seu artigo 14.º:

«1 — O cálculo das indemnizações ou falta de capital para efeitos de indemnização definitiva será determinado, relativamente a cada empresa, por despacho do Ministro das Finanças, de acordo com o preceituado no Decreto-Lei n.º 528/76, de 7 de Julho, em tudo o que não contrarie o disposto na presente lei.

2 — O despacho do Ministro das Finanças será precedido de parecer de uma comissão composta por um representante do Ministério das Finanças, que presidirá, por um representante do ministério da tutela da empresa nacionalizada e por um representante dos ex-accionistas ou ex-sócios, por estes designados.

3 — A designação do representante dos ex-accionistas ou ex-sócios far-se-á por sufrágio entre estes, promovido pelo presidente da comissão, no qual cada um dos ex-accionistas ou ex-sócios terá direito a um voto.

4 — A comissão reúne a deliberar com a maioria dos seus membros.»

E o artigo 16.º dispunha:

«1 — Sem prejuízo do recurso para outras instâncias competentes, poderá a resolução de quaisquer litígios relativos à titularidade do direito à indemnização definitiva e à sua fixação, liquidação e efec-

tivação ser feita mediante recurso do acto administrativo para uma comissão arbitral, que terá a seguinte composição:

[. . .]

4 — A comissão arbitral referida no n.º 1 julgará da existência dos créditos pretendidos face ao direito vigente, reapreciará do pleno direito a liquidação e forma de pagamento, de acordo com a lei aplicável, podendo anular ou modificar actos impugnados e julgará os casos de compensação com outros créditos que lhe sejam submetidos pelo Estado ou outra entidade pública.

5 — O recurso para a comissão arbitral interpõe-se por petição a ela dirigida pelos interessados, no prazo de 90 dias a contar da data do acto impugnado, salvo justificação que a mesma considere adequada, e pode suspender a efectivação de actos subsequentes, excepto a atribuição de indemnização provisória.

6 — O processo junto da comissão arbitral será regulado por decreto-lei no prazo de 60 dias a contar da data em vigor da presente lei, aplicando-se-lhe supletivamente o regime próprio dos tribunais arbitrais.

7 — [. . .].

8 — Da decisão desta comissão arbitral, bem como dos actos administrativos que não tenham sido objecto de recurso para a comissão arbitral, podem os interessados ou o MP interpor recurso, nos termos gerais do direito para o STA, sendo obrigatório o recurso sempre que a decisão seja desfavorável ao Estado.

[. . .].

11 — Às resoluções da comissão arbitral aplica-se o regime da inexecução legítima das sentenças dos tribunais administrativos.»

Da leitura e interpretação das normas transcritas conclui-se que o legislador, como diz a autoridade recorrida na sua resposta, não limitou nem retirou aos tribunais judiciais ou administrativos qualquer conhecimento de questões relativas ao pagamento das indemnizações, mas instituiu um tribunal alternativo que só funcionaria se escolhido pelo particular interessado, impondo-se-lhe essa escolha à Administração.

Dúvidas não existem e era unânime o entendimento que pelos poderes e demais características de fundamento com que era dotada a comissão arbitral, esta revestia a natureza de um órgão jurisdicional, pois, uma vez posta em funcionamento por manifestação de vontade dos particulares, excluída fica dos tribunais de jurisdição civil qualquer competência para o julgamento das questões inerentes ao pagamento das indemnizações, apenas conferindo à jurisdição administrativa o poder de apreciar em sede de revisão, no âmbito restrito de fiscalização de legalidade as decisões da dita comissão que tinham a natureza e possuíam imperatividade e executariedade idênticas às decisões dos tribunais administrativos.

Acontece que pelo § único do Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro, ratificado pela Lei n.º 36/81, os artigos 14.º a 16.º da Lei n.º 80/77 passaram a ter a seguinte redacção:

«Artigo 14.º O valor de cada acção ou parte do capital, para efeitos de indemnização definitiva, será determinado, relativamente a cada empresa, por despacho do Ministro das Finanças e do Plano de acordo com o preceituado no Decreto-Lei n.º 528/76, de 7 de Julho, em tudo que não contrarie o disposto na presente lei.»

«Artigo 16.º — 1 — Sem prejuízo do recurso para outra instância competente, a resolução de quaisquer litígios relativos à titularidade do direito à indemnização e à sua fixação, liquidação e efectivação poderá ser feita por comissões arbitrais.

2 — As comissões arbitrais serão constituídas a requerimento dos titulares do direito à indemnização, dirigida ao Ministro das Finanças e do Plano, de acordo com os seguintes princípios:

a) Só pode haver uma comissão arbitral para os ex-sócios ou accionistas de uma mesma empresa nacionalizada.

b) Só pode haver uma comissão arbitral para os comproprietários de um mesmo bem nacionalizado ou expropriado.

[. . .]

6 — As decisões das comissões arbitrais terão validade após homologação, por despacho do Ministro das Finanças e do Plano, publicado na 2.ª série do *Diário da República.*

7 — Dos despachos que recaíram sobre decisões das comissões arbitrais cabe recurso para o STA.»

As alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 343/80 foram, assim, no que respeita à comissão arbitral, a eliminação desta tal como era constituída e a sua substituição para possibilidade da constituição de tantas comissões quanto os litígios e a estatuição de que a validade das decisões daquelas comissões ficava dependente da homologação por despacho do Ministro das Finanças e do Plano.

A questão que ora se coloca é, pois, determinar se as comissões arbitrais, ora instituídas em substituição da comissão arbitral anteriormente existente, continuam a poder considerar-se como órgãos jurisdicionais como o era aquela.

E, em caso afirmativo, há então que analisar a questão da constitucionalidade ou inconstitucionalidade da norma do n.º 6 do artigo 16.º da Lei n.º 80/77, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 343/80, ratificado pelo Lei n.º 36/84 e artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 51/86.

Afigura-se-nos que a alteração introduzida em relação às comissões arbitrais não alterou a natureza destas, continuando a configurarem-se como órgãos jurisdicionais.

Na verdade, o Decreto-Lei n.º 51/86, que de harmonia com o que refere no seu preâmbulo regula a execução do artigo 16.º da Lei n.º 80/77, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 343/80, ratificado pela Lei n.º 36/81 que estipula (que, sem prejuízo do recurso para outras instâncias competentes, a resolução de quaisquer litígios relativos à titularidade do direito à indemnização e à sua fixação, liquidação e efectivação possa ser feita por comissões arbitrais), logo no seu artigo 2.º dispõe:

«As comissões arbitrais funcionarão na área da comarca de Lisboa e terão *jurisdição* em todo o território nacional.»

No artigo 13.º diz: «Compete às comissões arbitrais a resolução de quaisquer litígios relativos à titularidade do direito à indemnização e à sua fixação, liquidação e efectivação».

No artigo 14.º dispõe: «As comissões arbitrais *julgarão* face ao direito vigente aplicável ao processo indemnizatório».

Por sua vez, os artigo 16.º e 21.º referem-se «à petição inicial» e «alegações».

Por outro lado, aquela comissão caracteriza-se pela sua passividade, dado que a sua constituição depende do requerimento dos particulares — artigos 16.º, n.º 2, da Lei n.º 80/77 e 3.º do Decreto-Lei n.º 51/86

e a sua actuação rege-se pelo princípio do pedido — artigo 16.º, alínea *d*), do Decreto-Lei n.º 51/86.

E não podem intervir como árbitros as pessoas em relação às quais se verifiquem as causas de impedimento ou os motivos a que estão sujeitos os juízes — artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 51/86.

Do conjunto destas disposições não podemos deixar de retirar a conclusão de que as comissões arbitrais, sucessoras da comissão arbitral instituída pela Lei n.º 80/77, participam da mesma natureza desta, ou seja, são verdadeiros órgãos jurisdicionais exercendo a função que constitucionalmente se encontra confiada aos tribunais.

Não fazia sentido que a lei impusesse às comissões arbitrais as características acima descritas, sendo estas apenas órgãos administrativos de preparação das decisões da Administração ou um mero órgão consultivo.

Sendo assim, o que há que questionar é a constitucionalidade das normas que exigem para a validade das decisões das comissões arbitrais, a homologação ministerial.

Concluindo-se, pois, como se concluiu, que as comissões arbitrais constituídas nos termos do artigo 16.º da Lei n.º 80/77, segundo a nova redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 343/80, são verdadeiros órgãos jurisdicionais, é inequívoca a inconstitucionalidade da sujeição da validade das decisões daquelas comissões a homologação ministerial, por violação dos artigos 114.º, n.º 1, 205.º, n.º 1, e 208.º, n.º 2, da Constituição, apresentando-se assim como materialmente inconstitucionais os artigos 16.º, n.º 6, da Lei n.º 80/77, na redacção do Decreto-Lei n.º 343/80, ratificado pela Lei n.º 36/81, e 24.º do Decreto-Lei n.º 51/86, o que leva, em consequência, o tribunal a recusar a respectiva aplicação.

O despacho impugnado encontra-se, pois, desprovido de base legal e censurando uma decisão do tribunal arbitral está viciado de usurpação de poder.

Pelo exposto e considerando prejudicado o conhecimento das demais questões, concede-se provimento ao recurso e declara-se nulo o acto recorrido.

Lisboa, 9 de Março de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* (com a declaração de que votei a conclusão acerca do provimento do recurso com base no vício de usurpação de poder tal como se decidiu; todavia não concordo com a afirmação feita no aresto acerca da natureza das comissões arbitrais como órgãos jurisdicionais; com efeito, tal como se obtemperou no Acórdão desta Secção de 25 de Fevereiro de 1992, in recurso n.º 28 408, que subscrevi na condição de relator, «com a nova redacção dada ao artigo 16.º da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, pelo artigo único do Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro, deixou de existir a comissão arbitral como órgão jurisdicional que esse artigo, na sua primitiva redacção, havia instituído») — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (vencido, pois negaria provimento ao recurso, por não ocorrer o vício de usurpação de poder a que aderiu o acórdão, na linha do voto que exarei no Acórdão de 20 de Outubro de 1992, recurso n.º 29 952, em caso absolutamente idêntico). — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 9 de Março de 1993.

Assunto:

Concurso de provimento. Métodos de selecção. Pontuação.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — É o resultado obtido com a aplicação de cada um dos métodos de selecção previstos no n.º 1 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 498/88 que tem de ser classificado de 0 a 20 valores, não a pontuação atribuída a cada dos factores em que esse método se analisa.

2 — A média aritmética simples ou ponderada das várias classificações atribuídas, nos termos do n.º 5 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 498/88, é estabelecida entre as pontuações obtidas em cada um dos métodos de selecção utilizados no concurso.

3 — Tal operação tem como pressuposto que num concurso se tenha utilizado mais do que um desses métodos de selecção.

4 — Se num concurso se utiliza apenas um método de selecção, a classificação pode ser obtida pela soma das pontuações correspondentes aos diversos factores de avaliação previstos para esse método, não havendo assim lugar ao cálculo de qualquer média.

5 — Nada impede que, embora constitua factor de desempate previsto no n.º 6 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 498/88 para o caso de igualdade de classificação entre vários candidatos, a antiguidade seja também utilizada como factor de avaliação da experiência profissional.

Recurso n.º 29 894, em que são recorrente Fernanda Gomes Monteiro e recorridos a Secretária de Estado dos Recursos Educativos e outra. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Cruz Rodrigues.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Fernanda Gomes Monteiro recorre contenciosamente do despacho de 15 de Setembro de 1991, do Sr. Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação, que negou provimento ao recurso hierárquico por ela interposto da lista de classificação final dos candidatos ao concurso interno condicionado para a categoria de oficial administrativo principal, aberto pela Ordem de Serviço n.º 1/DREC/90.

Aponta o acto como enfermando de violação de lei.

A autoridade recorrida e a recorrida particular Maria de Lurdes Ramos e Costa defendem a legalidade do acto.

A recorrente alegou e concluiu:

a) A valoração de qualquer dos métodos aplicados na selecção de candidatos a determinado concurso numa escala diferente de 0 a 20 valores viola o artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 92/88, de 30 de Dezembro;

b) De acordo com o artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 458/88, a classificação final de todos os candidatos a um concurso de provimento tem de resultar da média aritmética das várias classificações obtidas;

c) Viola o atrás citado artigo a classificação obtida pela simples soma das pontuações obtidas nos diversos métodos de avaliação;

d) Viola o artigo 32.º, n.º 6, o júri que, na experiência profissional, apenas atende à antiguidade na categoria imediatamente inferior;

e) O acto recorrido está pois ferido de vício de violação de lei, por violação dos artigos 31.º, 32.º, n.ºs 5 e 6, do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro, o que força à sua anulação.

A autoridade recorrida e a recorrida particular produziram alegações em que reiteram a posição inicialmente assumida e a última conclui:

«1. O despacho recorrido não está ferido do vício de violação de lei. De facto;

2. Não é obrigatória, como resulta da conjugação dos artigos 31.º e 32.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, a utilização da escala de 0 a 20 valores em todos os factores de ponderação, para todo e qualquer método de selecção.

3. A classificação final, nomeadamente quando o método de selecção utilizado for unicamente a 'avaliação curricular' (o que é legal — artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 448/88), não tem de resultar da média aritmética, simples ou ponderada, das classificações obtidas em todas as operações da selecção.

4. Não foi ferido o princípio de que o critério de antiguidade apenas seria de aplicar como método de desempate ao ser tida em consideração, no factor ponderação 'experiência profissional' apenas adquirida na 'categoria imediatamente anterior'.

5. Não pode ser esse o alcance do n.º 6 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 498/88 que não coloca esse critério como mero factor de desempate, antes lhe atribui peso específico e, só em caso de igualdade, lhe atribui valor de preferência.

6. De resto, a eleição desse critério situa-se na esfera da *discricionaridade técnica* da Administração e, no caso concreto, tendo-se respeitado os princípios da igualdade e imparcialidade, não é anulável contenciosamente a decisão, de conteúdo essencialmente técnico, que veio a ser tomada.

7. E só o seria se, ao invés do que ocorreu, houvesse 'erro manifesto', utilização de 'critério ostensivamente inadmissível' ou 'critério' que se revele manifestamente desacertado e inaceitável.

8. Deve, consequentemente, ser rejeitado o recurso, com o que como sempre se fará Justiça.»

O digno magistrado do Ministério Público emitiu o parecer seguinte:

«O júri do concurso atribuiu a cada um dos factores de ponderação, no método de selecção utilizado, uma pontuação diferenciada segundo o seu critério, que permitiu classificar os concorrentes, no cômputo final, numa escala de valores de 3 (mínimo atribuído às habilitações literárias) a 20, e igualmente determinou que na classificação final interviesse a expressão numérica correspondente às pontuações atribuídas em cada um dos factores em vez de uma média aritmética ou ponderada das classificações.

Não parece, no entanto, que, desse modo, tenha incorrido na violação do disposto nos artigos 31.º e 32.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 498/88. A norma do artigo 31.º, reportando-se ao sistema de classificação de cada um dos métodos de selecção, não exige que a escala de valores de 0 a 20 seja aplicada a cada um dos factores de ponderação atendíveis dentro da respectiva operação de selecção e, por outro lado, nada impedia que o júri partisse de valoração mínima de 3 como habilitações literárias, tendo em conta que a exigência de um determinado nível de ensino é já um requisito geral de ingresso na função pública e a deferenciação nesse item entre funcionário de carreira de oficial administrativo não deverá ser normalmente muito significativa. Por outro lado, a circunstância de a classificação final ter resultado da soma das pontuações obtidas nos diversos factores, e não da média aritmética ou ponderada das classificações, é justificada pelo facto de ter sido utilizado apenas um método de selecção e, na respectiva fórmula de avaliação, não terem sido aplicados coeficientes de pontuação para efeito de se estabelecer o peso relativo dos diferentes factores de ponderação no cômputo final, o que não envolve igualmente qualquer censura à actuação do júri .

No que concerne à experiência profissional, como se considera no parecer da Procuradoria-Geral da República (PGR), publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 21 de Abril de 1929, nada impedia que a antiguidade na categoria anterior, embora constituindo uma das condições de desempate no caso de igualdade classificativa, pudesse ser adoptada como critério objectivo de avaliação em momento prévio à constatação de igualdades pontuais. É de admitir contudo que o critério do júri, ao identificar a experiência profissional apenas com a antiguidade na categoria anterior, desvalorizando a antiguidade na carreira e na função pública e o desempenho de qualquer outra actividade profissional que poderia ter relevo na avaliação da aptidão dos candidatos, seja demasiado restritivo. No entanto, a adopção desse critério pode ainda enquadrar-se no âmbito da discricionaridade técnica, insindicável contenciosamente, pelo que, não se demonstrando que o júri pretendeu criar uma situação de parcialidade, o acto impugnado não enferma, também nesse ponto, de ilegalidade.

Pelo exposto, em meu entender, deverá denegar-se provimento ao recurso.»

Colhidos vistos, cumpre decidir.

Está provada a seguinte matéria de facto com interesse para esse efeito.

a) A recorrente é primeiro-oficial administrativo em serviço na Direcção Escolar de Viseu (DEV);

b) Pela Ordem de Serviço n.º 1/DREC/90, de 16 de Agosto de 1990, foi aberto concurso para preenchimento, entre outras, de uma vaga de oficial administrativo principal na DEV (fls. 14 do recurso);

c) A recorrente candidatou-se ao concurso e foi admitida;

d) Na lista de classificação final, a recorrente surge classificada em 4.º lugar, com a nota de 13 valores (fl. 13 do recurso);

e) A acta do júri, de classificação dos candidatos com data de 9 de Janeiro de 1991, foi, por despacho de 12 de Janeiro de 1991, homologada pela directora regional (fl. 20 do apenso);

f) A interessada interpôs recurso hierárquico pelo requerimento de fls. 12-13 do apenso, dado como reproduzido, para o Ministro da Educação;

g) A respeito do recurso, a Direcção Regional de Educação do Centro (DREC) prestou a informação de fls. 2-11 do apenso, dada como reproduzida e que conclui:

«O júri ateve-se aos critérios estabelecidos pela lei para apreciação dos concorrentes, utilizando os critérios fixados e as tábuas de valores predeterminados para a formulação do seu juízo, pelo que constam da acta esses critérios e fórmulas de avaliação utilizado pelo júri,

permitindo reconstituir o itinerário cognoscitivo e valorativo seguido pelos seus membros.

Não se prova que tenha havido da parte do júri a violação de qualquer preceito legal ou princípio geral do direito que pudesse obstar à homologação.

Neste sentido, não competindo a quem homologa substituir-se ao júri na apreciação do mérito dos candidatos, mas apenas a fiscalização da legalidade, não se vêem razões para não manter a homologação da acta onde consta a lista de classificação final dos candidatos a oficial administrativo principal»;

h) Sobre a informação exarou o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação, em 15 de Maio de 1991, o despacho:

«1. Considerando que o concurso, objecto de recurso, não merece reparos formais e de direito aduzidos pela recorrente, não são procedentes, como desenvolvidamente se refere na informação da DREC, nega-se provimento ao presente recurso.

2. Conhecimento à DREC e à recorrente.»

i) Nos termos da Ordem de Serviço n.º 1/DREC/90, de abertura do concurso, a selecção de candidatos seria feita pelo método de avaliação curricular (n.º 10 a fl. 16 do recurso);

j) Em 8 de Janeiro de 1991, o júri reuniu «com o objectivo de definir a aplicação dos métodos de selecção, bem como os critérios de pontuação que devem presidir à apreciação dos candidatos» e «deliberou distribuir a escala de 0 a 20 valores, prevista no artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 498/88, da seguinte forma:

a) Habilitação académica — 5 valores;
b) Formação profissional — 4 valores;
c) Qualificação profissional — 5 valores;
d) Experiência profissional na área — 6 valores.

[. . .] O resultado final da avaliação curricular será obtido através do somatório do resultado da pontuação atribuída em cada uma das quatro alíneas.

Habilitações académicas:

[. . .] o júri decidiu atribuir a este factor a pontuação máxima de 5 valores:

a) 12.º ano ou equivalente — 5 valores;
b) 9.º ano ou equivalente — 4 valores;
c) Habilitações inferiores — 3 valores.

Formação profissional:

[. . .]

A este factor foi atribuída a pontuação de 4 valores assim distribuídos:

a) Duas ou mais acções de formação — 4 valores;
b) Uma acção de formação — 3 valores.

Qualificação profissional:

[. . .] O júri deliberou atribuir a este factor a pontuação máxima de 4 valores, assim distribuídos:

a) Desempenho de funções de chefe de secção, em regime de substituição no próprio serviço da Direcção Escolar nos últimos três anos:

[. . .] — 5 valores.

b) Classificação de serviço [. . .]

3 anos com classificação de *Muito bom* — 4 valores;
2 anos com classificação de *Muito bom* — 3 valores;
Último ano com a classificação de *Muito bom* — 3 valores;
Último ano com a classificação de *Bom* — 1 valor.

Experiência profissional:

O júri considerou significativo para promoção dentro da mesma carreira a experiência profissional na categoria imediatamente inferior, desde que em efectivo serviço nas direcções escolares.

Assim, deliberou valorizar as alíneas que se seguem, da seguinte forma:

a) Igual ou superior a 10 anos — 6 valores;
b) Igual ou superior a 5 anos e inferior a 10 anos — 5 valores;
c) Igual ou superior a 3 anos e inferior a 5 anos — 4 valores;
d) Inferior a 3 anos de serviço — 3 valores» a acta de fls. 19-20 do recurso dada como reproduzida;

k) À recorrente o júri atribuiu a classificação final de 13 valores, resultante do somatório dos valores atribuídos aos diversos factores pela forma seguinte:

Habilitações académicas:

b) 9.º ano ou equivalente — 4 valores.

Formação profissional:

a) Participação em duas ou mais acções de formação — 4 valores.

Classificação profissional:

e) Último ano com a classificação de *Bom* — 1 valor.

Experiência profissional:

Anos de serviço na categoria anterior, desde que efectivamente prestado nas direcções escolares:

c) Igual ou superior a 3 anos e inferior a 5 — 4 valores.

Classificação final — 13 valores.

Reunião e deliberação de 9 de Janeiro de 1991 constantes da acta de fls. 21-22 do recurso, dada como reproduzida.

Apontados os elementos de facto, é agora o momento de indagar se o acto recorrido enferma de algum dos vícios de violação de lei que lhe vêm imputados. Antes, porém, impõe-se apurar se a informação prestada pela autoridade recorrida no n.º 3 da sua alegação final é susceptível de ter reflexo no desenvolvimento normal do recurso.

Diz-se aí que a recorrente foi nomeada oficial administrativo principal do quadro de vinculação da Guarda, conforme publicação no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 151, apêndice n.º 95/92, de 5 de Julho e obteve colocação na Escola Preparatória de Aguiar da Beira.

Com este provimento ascendeu a interessada à categoria visada com a sua candidatura ao concurso a que este recurso se reporta, o que, numa primeira aproximação, poderia levar a supor que a lide se tornou supervenientemente inútil.

Não é, porém, assim.

A nomeação agora obtida é significativamente posterior à que teria lugar se o recurso obtivesse provimento, aspecto este que não é indiferente, designadamente para efeito de antiguidade na categoria e até de remuneração. O próprio local de trabalho, num caso, o deste concurso, a zona da Direcção Escolar de Viseu, no outro, a da Guarda, pode não ser irrelevante.

Tudo concorre assim para que o interesse no recurso subsista e a lide se não tenha tornado inútil, pelo que a instância se não extingue.

Posto isto, passemos à apreciação dos vícios referidos.

Sustenta a recorrente que a valoração de qualquer dos métodos de selecção aplicados, segundo uma escala diferente da de 0 a 20 va-

lores, tal como foi feito, contraria o disposto no artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro.

O Decreto-Lei n.º 498/88 prevê no n.º 1 do artigo 26.º os métodos de selecção seguinte:

a) Provas de conhecimento;
b) Avaliação curricular;
c) Cursos de formação profissional;
d) Entrevista profissional de selecção;
e) Exame psicológico de selecção;
f) Exame médico de selecção.

O artigo 31.º do mesmo diploma dispõe que os resultados obtidos na aplicação dos métodos de selecção serão classificados de 0 a 20 valores, excepto no exame psicológico e no exame médico de selecção, aos quais serão atribuídas as seguintes menções qualitativas:

a) Exame psicológico — *Favorável preferencialmente, Bastante favorável, Favorável, Favorável com reservas e Não favorável,* a que correspondem as classificações de 20, 16, 12, 8 e 4 valores, respectivamente;

b) Exame médico — *Apto* ou *Não apto.*

Destes preceitos no seu conjunto decorre que a classificação de 20 valores tem de ser atribuída por cada um dos métodos de selecção utilizados no concurso e que são os previstos no n.º 1 do artigo 26.º, os quais nada impede, e até há casos em que a lei o impõe, que sejam utilizadas conjuntamente, como é o caso do exame psicológico e do exame médico de selecção, por imperativo do n.º 2 do mesmo artigo.

É assim a soma das pontuações de cada um dos factores integrantes de determinado método de avaliação que há-de perfazer o máximo de 20 valores. Já os referidos factores individualmente considerados, terão de ter uma pontuação menor, exactamente por forma a que a sua adição atinja esse total.

Ora, de harmonia com a Ordem de Serviço n.º 1/DREC/90, no concurso a que o processo se reporta, seria adoptado como método de selecção unicamente a avaliação curricular.

Nos termos do artigo 27.º, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 498/88, a avaliação curricular visa avaliar as aptidões profissionais dos candidatos, ponderando, de acordo com as exigências da função, a habilitação académica de base, a formação e a qualificação e experiência profissionais na área para que o concurso foi aberto.

São estes os factores a atender no âmbito deste método de selecção.

Por isso mesmo, o júri especificou cada um deles e atribuiu-lhe uma nota máxima que, somada à dos restantes, perfaz os 20 valores.

Assim, à habilitação académica conferiu o valor 5, à formação profissional 4, à qualificação profissional 5 e à experiência profissional na área 6.

Por outro lado, deliberou no sentido de que o resultado final da avaliação curricular seria obtido através do somatório da pontuação que, relativamente a cada candidato, fosse atribuída a cada um dos quatro factores. E a soma da nota máxima dos vários factores atinge, como se disse, o total de 20.

Com este procedimento, o júri não desrespeitou o artigo 31.º citado, pois conferiu ao único método de que se serviu a nota máxima de 20 e a mínima de 0 valores. Quanto aos factores a que, no âmbito desse método, estava obrigado a atender, é que valorou por forma a que da sua soma resultasse aquele total.

Improcede, pois, esta arguição.

No entender do recorrente, por imperativo do n.º 5 do artigo 32.º do Decreto-Lei 498/88, a classificação final dos candidatos a um concurso de provimento tem de resultar da média aritmética das várias classificações obtidas. Porque no caso presente as classificações resultaram da soma das várias parcelas, teria sido violado esses preceito.

Como decorre já do que foi dito, também aqui o recorrente não tem razão.

Por imposição do artigo 31.º, é cada um dos métodos de selecção utilizados que tem de ser valorado entre 0 e 20. A média aritmética, simples ou ponderada, a que alude o n.º 5 do artigo 32.º é a que se estabelece entre as pontuações correspondentes a cada um dos métodos de selecção adoptados no concurso.

Daqui decorre que tal operação de cálculo só tem lugar quando no concurso se tenha utilizado mais do que um desses métodos.

Como na situação presente só estava prevista a avaliação curricular, não havia lugar ao cálculo de média alguma e tão-só se impunha, como foi feito, somar as diversas parcelas em que a avaliação se desdobra.

Pretende, por último, a recorrente que foi ofendido o n.º 6 do artigo 32.º, na medida em que, para efeito de avaliação da experiência profissional, o júri se socorreu apenas da antiguidade na categoria imediatamente inferior.

Vejamos.

A lei não define o que seja experiência profissional nem especifica os factores com base nos quais há-de ser quantificada. O júri goza, neste domínio, de uma margem de livre apreciação e determinação no âmbito da qual lhe cabe eleger os factores que, para o efeito, tenha como mais adequados.

O uso dessa liberdade de opção, que se desenvolve na área da discricionaridade imprópria, é sindicável só com fundamento em erro manifesto ou grosseiro ou em utilização de critério manifestamente inadequado, para além de ofensa da vinculação legal.

Ora, a lei não proíbe o recurso ao tempo de serviço na categoria imediatamente inferior para a ponderação da experiência profissional e o tempo de exercício de funções nessa situação, em princípio, prepara o agente para o desempenho de cargo de maior responsabilidade, o que justifica que a esse elemento se recorra para aferir de tal experiência. Não é, deste modo, passível de censura o procedimento adoptado.

Nem mesmo se poderá pretender que, sendo o tempo de serviço factor específico de desempate no caso de igualdade de classificação de dois ou mais candidatos, nos termos do n.º 6 do artigo 32.º, vedada está a sua utilização como indicativo da experiência profissional. É que a circunstância de ser atendido como um dos expedientes de ponderação de um dos aspectos em que se analisa a avaliação curricular não contraria a sua utilização como meio de desempate, ou seja, a outro nível. Neste sentido, o parecer da PGR n.º 106/88, de 26 de Janeiro de 1989, *Diário da República,* 2.ª série, n.º 93, de 21 de Abril de 1989.

Também esta arguição improcede, pois.

Pelo exposto negam provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, com a taxa de justiça e a procuradoria respectivamente, de 15 000$ e 8000$.

Lisboa, 9 de Março de 1993. — *José da Cruz Rodrigues* (relator) — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca — José Vicente de Oliveira e Castro.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 9 de Março de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Recurso hierárquico necessário. Prazo. Pedido de certidão (artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho). Notificação insuficiente.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, tem em vista só a notificação ou publicação insuficiente, para efeitos do início do prazo de interposição do recurso contencioso, não podendo transpor-se pura e simplesmente para o seio do procedimento administrativo, no âmbito de um recurso hierárquico necessário.

2 — Assim, se o interessado se serviu daquele artigo 31.º, que expressamente indicou, para pedir a passagem de «certidão da fundamentação integral de decisão que lhe aplicou a pena de inactividade», não pode aproveitar da contagem do prazo «a partir da notificação ou da entrega da certidão que tenha sido requerida» (n.º 2 do artigo 31.º), para interpor, fora do prazo legal de 10 dias, o recurso hierárquico necessário daquela decisão punitiva, pelo que este recurso é extemporâneo, não merecendo censura o despacho ministerial que dele não conheceu (artigos 69.º, n.º 1, 73.º, 74.º e 75.º, n.º 3, do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro).

Recurso n.º 30 267, em que são recorrente o Rogério Brás Gil e recorrido o Secretário de Estado da Reforma Educativa. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Rogério Brás Gil, com os sinais identificadores dos autos, veio interpor «recurso contencioso de anulação do despacho do Sr. Secretário de Estado da Reforma Educativa, de 19 de Setembro de 1991 [. . .], de que tomou conhecimento em 30 de Outubro de 1991», por via do qual o recurso hierárquico apresentado pelo mesmo recorrente «foi considerado extemporâneo e, em consequência, não aceite, visto não ter respeitado o prazo determinado pelo n.º 3 do artigo 75.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local (ED), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro», fundando a impugnação no vício de violação de lei («O acto recorrido padece, pois, do mencionado vício de violação de lei por erro de interpretação e de aplicação, contendendo com o disposto nos artigos 268.º, n.º 3, da Constituição da República, 1.º, n.os 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, e 30.º e 31.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), conjugadamente com os artigos 328.º e 329.º do Código Civil (CC)» — lê-se no artigo 25.º da petição de recurso).

2 — Na sua resposta, a autoridade recorrida veio sustentar que «deve o recurso ser considerado improcedente e, em consequência, ser-lhe negado provimento», pois, «continuando a considerar extemporâneo, por fora do prazo, o recurso hierárquico apresentado em 26 de Fevereiro de 1991, conclui-se por não assistir razão ao recorrente».

3 — Nas suas alegações, formulou o recorrente as seguintes conclusões:

«1. O despacho punitivo do Sr. Director-Geral de Extensão Educativa, de 4 de Fevereiro de 1991, foi notificado ao recorrente, por via de correio registado com aviso de recepção, em 8 de Fevereiro do mesmo mês.

2. Tal despacho, na sua própria expressão, de mera concordância, foi notificado ao recorrente desacompanhado de qualquer parecer, informação, relatório, peça processual ou outro documento.

3. A decisão condenatória carecia, assim, absolutamente, de fundamentação, de facto e de direito.

4. O recorrente, notificado a 8 de Fevereiro de 1991 daquela decisão, requereu a 14 do mesmo mês, ao abrigo e nos termos dos artigos 69.º, n.º 1, e 66.º, n.º 4, do ED e 31.º da LPTA, ao relator do acto sancionatório, a passagem de certidão que contivesse a fundamentação integral da decisão punitiva, designadamente o «relatório final do instrutor», a que se refere o artigo 65.º, n.º 1, do ED.

5. A aludida certidão foi entregue ao recorrente em 18 de Fevereiro de 1991 e o recurso hierárquico do acto sancionatório apresentado em 26 de Fevereiro de 1991.

6. O recurso hierárquico foi interposto dentro do prazo de 10 dias, contados a partir da data da entrega daquela certidão.

7. O pedido de passagem de certidão que contivesse a fundamentação integral do acto punitivo, para que produzisse o efeito interruptivo do prazo da interposição de recurso hierárquico, haveria de formular-se dentro do prazo de um mês.

8. O recorrente formulou tal pedido dentro desse prazo, pelo que o aludido efeito interruptivo produziu-se.

9. Assim, havendo-se este efeito produzido, contando-se, por isso, o prazo de 10 dias para a interposição do recurso hierárquico a partir do dia 18 de Fevereiro de 1991 (data da entrega da certidão), tendo o recurso sido apresentado em 26 de Fevereiro de 1991, o mesmo foi interposto em tempo.

10. A rejeição e recusa de apreciação do mérito do recurso é ilegal.

11. O acto recorrido padece do vício de violação de lei por erro de interpretação e aplicação do direito, contravindo com o disposto nos artigos 30.º e 31.º da LPTA, conjugadamente com os artigos 328.º e 329.º do CC.

12. Encontra-se ainda eivado do vício de forma por preterição de formalidades essenciais e falta de fundamentação, contendendo com

o disposto nos artigos 268.º, n.º 3, da CRP, 69.º, n.º 1, e 66.º, n.º 4, do ED e 1.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho».

4 — Também apresentou alegações a autoridade recorrida, concluindo que:

«Rogério Brás Gil dispunha de 10 dias para recorrer hierarquicamente, nos termos do artigo 75.º do ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro;

O recorrente não aproveitou o prazo legal de que dispunha, tendo ultrapassado o mesmo em oito dias;

O recorrente invoca, para a apresentação de recurso hierárquico, o prazo legal aplicável ao recurso contencioso.»

5 — No seu visto, o Ministério Público (MP) pronunciou-se no sentido de que «merece provimento o recurso interposto».

Isto porque, e fundamentalmente, depois de se afirmar «não dever proceder o vício de forma que lhe vem assacado» (assacado ao acto recorrido), «a expressão processual vertida nos artigos 30.º, n.º 2, e 31.º citados (da LPTA), não poderá deixar de se aplicar quanto ao recurso hierárquico sob pena de o administrado não poder, em tal âmbito, fazer valer os seus direitos de defesa».

«Na verdade, admitir a 'obrigatoriedade' de o administrado se ater a um despacho da Administração que apenas lhe fornece o sentido da decisão proferida, e que o afecta nos seus direitos (no caso, o despacho documentado a fl. 6), para fim de recurso hierárquico, representa a subalternização completa das garantias conferidas aos cidadãos através dos correspondentes deveres que faz impender a lei fundamental sobre a Administração, de que o n.º 3 do artigo 268.º emerge como direito fundamental» — é a afirmação essencial do parecer do MP.

6 — Vistos os autos, cumpre decidir.

E, com interesse para a decisão, podem colher-se estes dados:

6.1 — Com a data de 5 de Dezembro de 1990, foi autuado um processo disciplinar contra o recorrente, na sequência do despacho exarado num auto de notícia, datado de 16 de Novembro do mesmo ano, pela directora-geral de Extensão Educativa.

6.2 — Com a data de 16 de Janeiro de 1991, a instrutora do processo disciplinar elaborou o relatório, propondo que fosse aplicada ao recorrente a pena de inactividade de um ano, seguindo-se o despacho da mesma directora-geral, de 4 de Fevereiro de 1991, do seguinte teor: «Concordo. Aplico ao funcionário Rogério Brás Gil, técnico auxiliar de 1.ª classe, a pena de inactividade por um ano».

6.3 — Com a data de 6 de Fevereiro de 1991, aquela directora-geral remeteu ao recorrente o ofício n.º 4/CUNF/91, notificando-o do citado despacho, que se transcreve, e em «cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 69.º do ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro» (o ofício foi acompanhado de aviso de recepção assinado pelo recorrente com a data de 8 de Fevereiro de 1991).

6.4 — Com a data de 14 de Fevereiro de 1991, o recorrente dirigiu à directora-geral da Extensão Educativa um requerimento, pedindo que lhe fosse «passada certidão da fundamentação integral da decisão que lhe aplicou a pena de inactividade, designadamente do 'relatório final do instrutor' a que se refere o artigo 65.º, n.º 1, do ED» e invocando os artigos 69.º, n.º 1, e 66.º, n.º 4, do mesmo Estatuto e ainda o «artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho» (sobre o requerimento foi exarado, em 18 do mesmo mês, um despacho a autorizar a passagem da certidão, nessa mesma data entregue ao mandatário judicial do recorrente, por protocolo, acompanhando o ofício n.º 1398).

6.5 — Com a data de 26 de Fevereiro de 1991, foi recebido no CIREP — Ministério da Educação, sob o n.º 94, um requerimento que o recorrente dirigiu ao Ministro da Educação, interpondo «o presente recurso hierárquico necessário do despacho da Sr.ª Directora-Geral da referida Direcção-Geral» (a Direcção-Geral de Extensão Educativa), de 4 de Fevereiro de 1991, que lhe aplicou a pena de inactividade por um ano, e peticionando «a revogação ou anulação do despacho recorrido» (nessa mesma data de 26 de Fevereiro de 1991, o recorrente dirigiu um outro requerimento à citada directora-geral, comunicando-lhe a interposição do recurso hierárquico necessário, «para os efeitos previstos no artigo 75.º, n.º 6, do ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro»).

6.6 — Com a data de 29 de Agosto de 1991, a mesma directora-geral, na sequência de pedidos de «informação urgente» e de «resposta a apresentar por S. Ex.ª o Secretário de Estado da Reforma Educativa», formulados pelo Gabinete deste Secretário de Estado, remeteu ao Gabinete o ofício n.º 8940, informando que o recurso hierárquico do recorrente «foi apresentado fora do prazo legalmente estabelecido no n.º 3 do artigo 75.º do ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro», pois ele «foi notificado do despacho sancionatório no dia 8 de Fevereiro de 1991, o prazo para recorrer é de 10 dias, no entanto o recurso foi apresentado apenas em 26 de Fevereiro de 1991».

6.7 — Sobre esse ofício, no qual se sugere um despacho a considerar o dito recurso «extemporâneo e em consequência não aceite», foi proferido pelo mesmo Secretário de Estado, o despacho de: «Concordo», datado de 19 de Setembro de 1991.

Este o acto recorrido (notificado ao recorrente, com o ofício n.º 3928, do chefe de gabinete do Secretário de Estado).

6.8 — Dão-se aqui por inteiramente reproduzidos os documentos referenciados em 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5 e 6.6.

7 — Uma só *questão* vem suscitada no presente recurso e é a de saber se o despacho recorrido está ferido de ilegalidade, por, no âmbito de um procedimento disciplinar, não ter conhecido de um recurso hierárquico interposto pelo recorrente da decisão final punitiva, por ser ele extemporâneo.

E, são duas as *vertentes* da alegação do recorrente:

A de que a «rejeição e recusa de apreciação do mérito do recurso (o recurso hierárquico) é ilegal», na medida em que contando-se «o prazo de 10 dias para a interposição do recurso hierárquico a partir de 18 de Fevereiro de 1991 (data da entrega da certidão), tendo o recurso sido apresentado em 26 de Fevereiro de 1991, o mesmo foi interposto em tempo».

E de que se verifica «vício de forma por preterição de formalidades essenciais e falta de fundamentação».

Vejamos se lhe assiste razão.

8 — Do relato da matéria de facto resulta evidente que, no âmbito de um processo disciplinar que foi instaurado ao recorrente e culminou com a aplicação da pena de inactividade por um ano, à luz do ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, ele foi notificado do despacho da directora-geral da Extensão Educativa que lhe aplicou essa pena no dia 8 de Fevereiro de 1991, data em que assinou o respectivo aviso de recepção, e só no dia 26 do mesmo

mês interpôs recurso hierárquico necessário daquele despacho, em requerimento dirigido ao Ministro da Educação.

Por consequência, foi excedido o prazo de 10 dias, a contar da data em que o recorrente foi notificado do despacho punitivo, assente que se impunha no caso — e o recorrente não o questiona — o recurso hierárquico necessário, tudo conforme resulta da conjugação dos artigos 69.º, n.º 1, 73.º, 74.º e 75.º, n.º 3, do Estatuto.

Falta apenas saber se lhe pode aproveitar algum facto interruptivo desse prazo, como ele alega, invocando que a «decisão condenatória carecia, assim, absolutamente, de fundamentação, de facto e de direito», pelo que requereu «ao autor do acto sancionatório, a passagem de certidão que contivesse a fundamentação integral da decisão punitiva», o que lhe foi entregue em 18 de Fevereiro de 1991, data a partir da qual se deveria contar o prazo de 10 dias.

Mas, não é assim, como quer o recorrente, porque não seguiu a via legal adequada.

Com efeito, ele serviu-se do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, expressamente indicado no requerimento a pedir a passagem de «certidão da fundamentação integral da decisão que lhe aplicou a pena de inactividade», quando é certo que se estava ainda no âmbito de um procedimento administrativo e não oferece dúvidas que o recurso hierárquico necessário é um meio impugnatório gracioso, uma garantia graciosa dos administrados, inscrita no desenvolvimento daquele processo.

Ora, aquele artigo 31.º, conjugado com o anterior 30.º do mesmo Decreto-Lei n.º 267/85, tem em vista só a notificação ou publicação insuficiente, para efeitos de início do prazo de interposição do recurso contencioso e então o prazo «conta-se a partir da notificação ou da entrega da certidão que tenha sido requerida» (n.º 2 do artigo 31.º). Porém, recurso contencioso é um meio impugnatório distinto das garantias graciosas dos administrados, reflectindo e só um direito de acesso à justiça administrativa, como hoje se colhe dos n.os 4 e 5 do artigo 268.º da CRP.

Por consequência, não pode transpor-se pura e simplesmente aquele artigo 31.º para o seio do processo administrativo, como quer o recorrente e entende também o MP, quando há até outra via de plena aplicação aos «meios administrativos», portanto, o procedimento administrativo, e que é a intimação para consulta de documentos ou passagem de certidões, prevista no artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 267/85 e que suspende os «prazos para os meios administrativos [. . .] que o requerente pretenda usar» (artigo 85.º). Via que manifestamente o recorrente não utilizou para interpor o recurso hierárquico necessário e, nem de perto, nem de longe, vem referenciado no requerimento a pedir a passagem de certidão (cf. o Acórdão do pleno da Secção de 23 de Abril de 1991, recurso n.º 26 435, em sede apenas de recurso contencioso), donde resulta que ele tem de suportar as consequências da sua atitude.

Com o que, e *neste ponto*, improcedem as 11 primeiras conclusões das alegações do recorrente, não estando, assim, ferido de ilegalidade o despacho recorrido, por o seu autor achar ser o dito recurso hierárquico «extemporâneo e, em consequência, não aceite».

9 — *Falta*, por fim, saber se o mesmo despacho recorrido está ferido do «vício de forma por preterição de formalidades essenciais e falta de fundamentação», talqualmente alega o recorrente.

Não lhe assiste, porém, razão nessa alegação.

Com efeito, o despacho, embora de mera concordância, na sua expressão verbal, foi aposto sobre um oficio em que se indicam as razões de facto e de direito da decisão a tomar e se sugere até o tipo de despacho a proferir, na base da consideração de que o recurso hierárquico interposto pelo recorrente é «extemporâneo e, em consequência, não aceite» [um tipo de decisão hoje expressamente previsto no artigo 173.º, alínea *d*), do Código do Procedimento Administrativo, em que se «alarga ao procedimento administrativo a regra já existente no processo contencioso, que condiciona a admissibilidade do recurso à verificação dos chamados pressupostos processuais ou condições de interposição do recurso» — linguagem de João Caupers, *O Código do Procedimento Administrativo*, INA, 1992, p. 95].

É o que ressalta da matéria de facto apurada e tanto basta para concluir que a fundamentação remissiva utilizada pelo autor do despacho recorrido mostra-se suficiente, clara e congruente, obedecendo às exigências constitucionais e legais sobre a fundamentação do acto administrativo [artigos 268.º, n.º 3, da lei fundamental, e 1.º, n.os 1, alínea *c*), e 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho].

Relativamente à invocada «preterição de formalidades essenciais», não se vê onde possa ela estar no tocante ao acto administrativo que é o objecto do presente recurso contencioso, que é uma decisão de rejeição do recurso hierárquico necessário, proferida na sequência apenas da interposição desse recurso, após a prolação do acto punitivo, em matéria de procedimento disciplinar. A menos que o recorrente queira referir-se a irregularidades desse procedimento ou até do acto punitivo, mas não é isto o objecto da causa.

Com o que também improcede a última conclusão, a 12.ª, das alegações do recorrente.

10 — Termos em que, sob invocação dos artigos 205.º e 206.º da CRP, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas a cargo do recorrente, com a taxa de justiça e a procuradoria que se fixam em 10 000$ e 5000$.

Lisboa, 9 de Março de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *José Vicente de Oliveira e Castro — Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 9 de Março de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Falta de assiduidade. Justificação de faltas por doença de professor de ensino secundário.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Os professores do ensino secundário — salvas as excepções contempladas nos artigos 94.º a 104.º do Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básicos Secundário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 131-A/90, de 28 de Abril de 1990 — encon-

tram-se abrangidos pelo regime de férias, faltas e licenças dos funcionários e agentes da Administração Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro.

2 — A simples apresentação de um atestado médico a cobrir um determinado e alegado período de doença não implica a imediata e automática justificação das faltas dadas ao serviço já que, para além dessa apresentação — ela própria sujeita a determinados prazos e requisitos —, há todo um circunstancialismo a cumprir relativo à justificação e verificação da doença imposto pelos artigos 28.º e segs. do citado decreto-lei.

3 — O n.º 3 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro, contempla, como pressuposto essencial da justificação das faltas por doença — no caso de esta não implicar a permanência do faltoso no domicílio —, a apresentação obrigatória, concomitantemente com o atestado médico, de declaração indicativa dos dias e horas em que pode ser efectuada a verificação domiciliária da doença; isto sendo certo que eventuais diligências tendentes ao respectivo suprimento e face à necessidade de agir com a maior celeridade (cf. n.º 1 respectivo) poderiam frustrar por completo o objectivo legal.

Recurso n.º 30 538, em que são recorrente Ângela Maria Patrício Lisboa e recorrido o Secretário de Estado dos Recursos Educativos. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Ferreira de Almeida.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Ângela Maria Patrício Lisboa, divorciada, professora do ensino secundário, residente na Rua da Penha de França, 62, 3.º, esq., Lisboa, veio, pelo presente processo, interpor recurso contencioso de anulação do despacho do Secretário de Estado dos Recursos Educativos, datado de 29 de Novembro de 1991, que lhe aplicou a pena de demissão da função pública.

Isto por na sequência de processo disciplinar se haver dado como assente que a recorrente totalizara, no ano civil de 1991, 38 faltas injustificadas: dia 24 de Janeiro, dia 1 de Fevereiro, dias 20 a 24 de Março e dias 25 de Março a 24 de Abril.

Formula, para tanto, as seguintes conclusões:

«1. As faltas imputadas à recorrente como injustificadas relativas aos dias 20 a 24 de Março de 1991 foram, na verdade, justificadas por esta através de atestado médico junto aos autos [. . .] comprovativo de que esteve ininterruptamente doente entre 18 de Fevereiro e 23 de Julho de 1991.

2. Relativamente a essas faltas, inobservado foi apenas o dever de informação ou de justificação em tempo útil, das mesmas, o que, ficando a dever-se à natureza da doença de que a recorrente padecia, não pode ser confundido como dever de assiduidade, nem merecer a censura que a lei reserva para esta.

3. Por tal motivo, e relativamente àquele período, o acto padece de violação de lei por falta de pressuposto.

4. As faltas referentes aos dias 25 de Março a 24 de Abril de 1991, imputadas à recorrente como injustificadas em virtude de não ter sido feita a indicação dos dias e horas para verificação domiciliária da enfermidade, foram justificadas através da apresentação em tempo do competente atestado médico.

5. Aquela omissão não constitui causa idónea de injustificação da ausência do serviço, sendo aliás que, logo que da mesma teve conhecimento, a recorrente a supriu.

6. De qualquer modo, e porque nem sequer foi feita qualquer verificação domiciliária da doença no período em causa, tal omissão degrada-se em irrelevante.

7. Por tal motivo, e relativamente a este segundo período, o acto sob censura padece de violação da lei por falta de pressuposto.

8. Com o seu procedimento, a autoridade recorrida violou o disposto nos artigos 71.º, n.os 1 e 2, e 26.º, n.os 1 e 2, alínea *h*), do Estatuto Disciplinar (ED), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, e 19.º, n.º 1, alínea *g*), 27.º, n.º 1, 28.º, 29.º e 71.º, n.º 1, alínea *h*), do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro.

2 — A entidade recorrida, nas respectivas alegações, veio sustentar a legalidade do despacho punitivo pela forma abreviada que segue:

«Não existiu o acto expresso de justificação das faltas relativas ao período compreendido entre 25 de Março e 24 de Abril de 1991;

Pretende a recorrente que tais faltas deveriam ter sido justificadas ao abrigo da apresentação da declaração médica de 26 de Julho de 1991 (doc. n.º 2 junto com a petição inicial);

Tal declaração carece porém de fé pública, traduzindo tão-só um juízo de apreciação pessoal da sua autora que não produz prova plena, atestando uma mera probabilidade não quantificada de afectação da capacidade cognitiva da recorrente para legalizar a sua situação de ausência ao serviço;

Relevante se afigura [. . .] o facto de, ao mesmo tempo que a recorrente faltava ao serviço, ao cumprimento das suas obrigações profissionais, frequentar, com excelente aproveitamento, um curso superior [. . .];

Não é de todo possível percepcionar, ainda que em grau pequeno, afectação psicológica ou de capacidade cognitiva da recorrente para legalizar a sua ausência ao serviço, quando simultaneamente frequentava o 4.º ano de um curso superior com notas de 15 valores em quatro disciplinas e de 16 valores noutra;

A lei é clara e objectiva: o artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro, ao regular o regime de faltas por doença, comina com a injustificação das faltas ao serviço quando não são cumpridos os seus comandos;

Por seu lado, o ED — artigo 26.º, n.º 2, alínea *h*) — é também claro e objectivo: a pena de aposentação compulsiva ou demissão será aplicada aos funcionários ou agentes que derem, dentro do mesmo ano civil, 5 faltas seguidas ou 10 interpoladas sem justificação; idem o artigo 71.º, n.º 1, do mesmo diploma [. . .].»

3 — A Ex.ma Procuradora-Geral-Adjunta nesta Secção emitiu parecer no sentido do provimento do recurso; isto sem embargo de considerar legalmente correcta a não justificação das faltas dadas no período compreendido entre 20 de Março e 24 de Março de 1991.

Quanto às restantes faltas compreendidas no período de 20 de Março e 24 de Abril de 1991, a recorrente enviou à escola atestado médico comprovativo da sua situação de doença datado de 25 de

Março de 1991 válido por 30 dias; «assim não havia que considerar injustificadas essas faltas pelo facto de o atestado não vir acompanhado da declaração a que se refere o n.º 3 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 417/88, de 30 de Dezembro, já que tal entendimento não encontra apoio na lei nem é justificável».

4 — Correram os vistos legais e, nada obstando, cumpre apreciar e decidir.

5 — Em matéria de facto relevante vêm provados nos autos os seguintes pontos:

a) Em 27 de Novembro de 1990, a ora recorrente entrou ao serviço, na qualidade de professora provisória do 8.º grupo B na Escola Secundária D. Dinis em Chelas [cf. fl. 16 do processo instrutor (PI), vol. I do apenso];

b) Na sequência de um processo de averiguações por «falta de assiduidade» foi-lhe instaurado processo disciplinar por despacho da presidente do conselho directivo dessa escola datado de 25 de Junho de 1991 (cf. fl. 56 do PI, vol. I do apenso);

c) Num e noutro desses processos concluiu-se pela existência de ilícito disciplinar, já que se considerou provado que a ora recorrente faltou injustificadamente ao serviço, durante o ano de 1991, nos dias 24 de Janeiro e 1 de Fevereiro e no período de 20 de Março a 24 de Abril, totalizando assim 38 dias de faltas injustificadas (fls. 50 56 do processo de averiguações e 3 a 9 do processo disciplinar) (cf. fls. 55 do PI, vol. I do apenso e 116 do PI, vol. II do apenso);

d) Do relatório final inserto a fls. 117 e segs. do processo disciplinar, que constitui o 2.º vol. II do PI apenso, respiga-se o seguinte excerto:

«[. . .]

5.10. Na realidade, as faltas injustificadas foram correctamente marcadas na sua totalidade, visando os termos legais em vigor, como se vai passar a demonstrar.

Assim:

5.11. *Falta de 24 de Janeiro de 1991.*

O pretendido justificativo refere-se a prestação de provas na universidade, que só foram efectivamente prestadas no dia 26 de Janeiro, razão que determinou a presidente do conselho directivo de justificar apenas as faltas dos dias 25 e 26 — os dois dias (dia do exame e da véspera) que o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 26/81, de 21 de Agosto, contempla, pelo que, necessariamente, o dia 24 de Janeiro ficou por justificar (fls. 65, 78 e 79).

5.12. *Falta de 1 de Fevereiro de 1991.*

A falta deste dia foi considerada injustificada simplesmente por não ter sido apresentada qualquer justificação (fl. 65).

5.13. *Faltas de 20 a 24 de Março de 1991.*

A própria defesa se dá conta do hiato que envolve estas faltas, posição já anteriormente assumida pela arguida ao colocar-se na disposição de apresentar ulterior justificação (fls. 32 e 43).

5.14. *Faltas de 25 de Março a 24 de Abril.*

As faltas injustificadas relativas a este período também foram correctamente marcadas, dado que o atestado médico apresentado para sua justificação, que referia a possibilidade de ausência de domicílio, não foi acompanhado da indispensável declaração a que se refere o n.º 3 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro, nem imediatamente enviada após ter conhecimento daquela falta (fl. 89 do processo disciplinar e fls. 7 a 12 do processo de averiguações).

5.15. A alusão da defesa ao Estatuto dos Professores, no sentido de que o mesmo 'não prevê qualquer declaração complementar ao atestado médico', é frontalmente oposta à disposição contida no n.º 1 do artigo 86.º do Estatuto da Carreira Docente, que diz textualmente:

'1. Ao pessoal docente aplica-se a legislação geral em vigor na função pública em matéria de férias, faltas [. . .]'

5.16. Os referenciados problemas de origem psíquica, como perda de memória, confusão mental e perturbações do equilíbrio, atribuídos à professora, embora amplamente apoiados em atestados médicos [. . .] parecem contraditórios em função das elevadas classificações obtidas na universidade pela arguida (fl. 103).

[. . .]

Conclusão:

I — Ficou provado nos autos que a arguida totalizou no ano civil de 1991, 38 dias de faltas injustificadas, o que a coloca na situação de falta de assiduidade.

II — Tal facto constitui ilícito disciplinar, infracção prevista na alínea *h*) do artigo 26.º e é punível nos termos da alínea *f*) do artigo 11.º, ambos do ED em vigor.

[. . .]

Proposta.

Findos que foram os autos proponho:

'Que a arguida [. . .] seja punida com a pena de *demissão* cominada na alínea *f*) do artigo 11.º do ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

[. . .] Lisboa, 30 de Setembro de 1991. — O Instrutor, [. . .]

[. . .]»

e) Tal proposta mereceu a concordância do Gabinete Jurídico do Departamento Técnico da Inspecção-Geral de Educação, confirmada pelo parecer do inspector-geral datado de 18 de Novembro de 1991 (cf. fl. 7 do presente processo);

f) Sobre tal parecer e proposta exarou o Secretário de Estado dos Recursos Educativos, por delegação do Ministro da Educação, o seguinte despacho:

«Concordo.

Aplico a pena de demissão. *(Assinatura Ilegível)*. — 29 de Novembro de 1993» (cf. fls. 6 e 7 dos presentes autos).

g) Com data carimbada pelos CTT em 29 de Abril de 1991, a ora recorrente endereçou à Escola Secundária D. Dinis um atestado médico subscrito em 25 de Março de 1991 por uma médica psiquiatra, no qual se declara que aquela «continua doente, motivo pelo qual está impossibilitada de comparecer ao serviço, sendo previsível o regresso a este dentro de um mês» (cf. fls. 19 e 20 do PI, vol. I do apenso;

h) O atestado médico referido na alínea anterior — com o qual a recorrente pretendia justificar as faltas dos dias 20, 21, 22, 23 e 24 de Março de 1991 — não foi seguido de apresentação ao serviço nem seguiu acompanhado da declaração a que se refere o n.º 3 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 497/88 — cf. fl. 6 do PI, vol. II do apenso —, sendo certo que o mesmo atestado acrescentava que «a patologia de que a doente é portadora não obriga a permanência no domicílio» (cf. fl. 20 do PI, vol. I do apenso);

i) A ora recorrente fez apresentar na escola secundária onde prestava serviço um «atestado médico» subscrito em 26 de Julho de 1991 ainda pela mesma médica psiquiatra no qual se atesta: que a mesma

«esteve doente e incapacitada do exercício de actividade profissional de 18 de Fevereiro a 23 de Julho de 1991 num período contínuo de grande debilidade e apatia psíquica com os consequentes sintomas [. . .]»; e mais adiante que: «o estado clínico da doente é bastante grave [. . .] e apresenta períodos de confusão mental [. . .] com perturbações do equilíbrio [. . .] pelo que se justifica que a doente não tenha tido capacidade cognitiva para pedir um atestado médico justificativo da sua patologia e pela própria desorientação temporo-espacial ter havido desacerto de datas [. . .]» (*sic*) (cf. fl. 10 do presente processo;

j) No ano lectivo de 1990-1991 a ora recorrente obteve aproveitamento em pelo menos 5 cadeiras do Instituto Superior de Ciência do Trabalho e da Empresa onde se encontrava então matriculada, cadeiras essas em que obteve 4 notas de 15 valores e 1 nota de 16 valores (cf. doc. de fl. 30);

6 — Já vimos que a recorrente, ao tempo da prática do acto punitivo, exercia as funções de professora de uma escola secundária, encontrando-se, por isso, sujeita ao Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básicos e Secundário aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril de 1990.

Por força do disposto no artigo 112.º deste diploma «ao pessoal docente é aplicável o Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local (EDFAACRL)», apenas com as excepções contempladas nos artigos 113.º a 117.º do mesmo Estatuto da Carreira.

E quanto ao regime de faltas, salvas as excepções especificamente contempladas nos artigos 94.º a 104.º do Estatuto da Carreira, encontram-se os professores em apreço abrangidos pelo regime geral estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro, o qual, face ao estatuído no respectivo artigo 1.º, é aplicável «aos funcionários e agentes, ainda que em regime de tempo parcial, da administração central, regional e local, incluindo os institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos».

Preceituam os artigos 26.º e 71.º do EDFAACRL, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, actualmente em vigor, respectivamente o seguinte:

«Art. 26.º — 1. As penas de aposentação compulsiva e de demissão serão aplicáveis em geral às infracções que inviabilizarem a manutenção da relação funcional.

2. As penas referidas no número anterior serão aplicáveis aos funcionários e agentes que, nomeadamente:

[. . .]

h) Dentro do mesmo ano civil derem 5 faltas seguidas ou 10 interpoladas *sem justificação*.

[. . .]

Art. 71.º (Falta de assiduidade) — 1. Sempre que um funcionário ou agente deixe de comparecer ao serviço durante 5 dias ou 10 dias interpolados *sem justificação*, será pelo imediato superior hierárquico levantado auto por falta de assiduidade.

2. O disposto no número anterior não prejudica que o dirigente máximo do serviço considere, do ponto de vista disciplinar, justificada a ausência, se o funcionário ou agente fizer prova de motivos atendíveis.»

Tudo está pois em saber se as faltas consideradas relevantes para a aplicação da sanção disciplinar de carácter expulsivo aplicada à ora recorrente se devem ter ou não por devidamente justificadas.

As faltas em causa foram as seguintes:

24 de Janeiro de 1991;

1 de Fevereiro de 1991;

20 a 24 de Março de 1991;

25 de Março a 24 de Abril de 1991.

No tocante às faltas ao serviço dadas em 24 de Janeiro e 1 de Fevereiro de 1991, a própria recorrente acabou por admitir nas respectivas alegações finais que as mesmas «não foram, ao contrário daquilo que era sua convicção (mas que a consulta do processo gracioso desfez), devidamente justificada» (*sic*). Assim sendo há que dar por assente a considerada injustificação.

Vejamos pois os restantes factos:

a) *Faltas de 20 a 24 de Março de 1991.*

Está devidamente provado que a recorrente faltou ao serviço nestes dias, sem que a justificação dessas faltas — por doença, como pretende a recorrente —, haja obedecido ao condicionalismo prescrito no artigo 28.º do citado Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro, designadamente, do respectivo n.º 3. Com efeito, a faltosa não mostra ter — quer por si quer por interposta pessoa — comunicado «o facto ao serviço no próprio dia ou excepcionalmente no dia seguinte», nem ter indicado o local onde se encontrava, nem ter apresentado o documento comprovativo da doença a que se reporta o n.º 1 — atestado médico ou declaração de doença passado pela entidade competente — no prazo de cinco dias incluindo o primeiro dia de doença.

É certo que a recorrente veio mais tarde — em 21 de Abril de 1991 — endereçar à escola um atestado médico subscrito em 25 de Março de 1991 por uma médica psiquiatra no qual se declara que aquela «continua doente, motivo pelo qual está impossibilitada de comparecer ao serviço, sendo previsível o regresso a este dentro de um mês» (*sic*) e através do qual pretendia fazer a justificação *a posteriori* dessas faltas; tentativa que reiterou através de um outro atestado subscrito pela mesma médica em 26 de Julho de 1991, e no qual se alude à circunstância de a doente não ter tido, face a essa doença, «capacidade cognitiva para pedir um atestado médico justificativo da sua patologia e pela própria desorientação temporo-espacial ter havido desacerto de datas [. . .]» (igualmente *sic*).

O certo é que a apresentação dos aludidos atestados não obedeceu ao sobredito circunstancialismo legal, para além de que a fundamentação apresentada foi reputada de não atendível pelo dirigente do serviço. Constatou, na realidade, este que a aventada falta de capacidade cognitiva resultante da invocada patologia clínica não havia sido, por exemplo, inibitória do facto de a recorrente haver frequentado, no decurso de todo o ano lectivo de 1990-1991, o 4.º ano de um estabelecimento de ensino superior onde obteve a classificação geral de 15 valores. E, assim sendo, não se vislumbra como é que — face à prova processualmente adquirida em tal sentido — a recorrente possa pretender que a justificação apresentada fosse considerada pelo competente superior hierárquico como plausível e disciplinarmente irrelevantes as faltas dadas ao serviço. Conforme se decidiu no Acórdão desta Secção de 18 de Abril de 1991, in recurso n.º 27 645, «a simples apresentação de atestado médico não implica a imediata justificação das faltas ao serviço, sendo apenas um dos elementos a con-

siderar no juízo a formular sobre a matéria pela autoridade competente». De facto e para além dessa apresentação — ela própria sujeita a determinadas condições e prazos — há todo um circunstancialismo a cumprir relativo à justificação e verificação da doença imposto pelos artigos 28.º e segs. do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro, já citado.

Não se mostram pois violadas — no que se refere às supra-aludidas faltas — qualquer das disposições legais citadas pela recorrente.

b) *Faltas de 25 de Março a 24 de Abril de 1991*.

Tal como já se salientou, a recorrente remeteu ao dirigente do serviço um atestado médico datado de 25 de Março de 1991 e válido por 30 dias para justificação das suas faltas por doença.

Entende, a este propósito, a entidade recorrida que as faltas relativas a este período foram correctamente marcadas, dado que o atestado médico apresentado para a sua justificação, que referia a possibilidade de ausência do domicílio, não foi acompanhado da declaração a que se refere o n.º 3 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro, nem imediatamente a mesma enviada após o conhecimento daquela falta. Que dizer?

Preceitua esta norma:

«Quando a doença não implicar a permanência no domicílio, o funcionário ou agente deve acompanhar o atestado ou a declaração de indicação dos dias e horas a que pode ser efectuada a verificação da doença».

Compreende-se perfeitamente a *ratio legis*. O dirigente do serviço tem o poder-dever de solicitar a verificação domiciliária da doença do funcionário sempre que o atestado médico comprovativo não haja sido emitido por médicos privativos dos serviços a que o faltoso pertença e se não tratar de um caso de internamento. O n.º 1 do artigo 31.º do citado comina-lhe mesmo o curto prazo de oito dias para proceder a tal solicitação, a contar da data do respectivo conhecimento. E por isso e com tal finalidade se torna necessário, em caso de tratamento ambulatório, ou que não necessite de permanência no domicílio, saber a que dias e horas o doente aí pode ser encontrado.

Deste modo, e face à necessidade da comprovação célere da doença, torna-se absolutamente indispensável que o enfermo faça acompanhar a apresentação do atestado médico de declaração onde as datas e horas em que poderá ser observado no seu domicílio sejam taxativamente fixadas. Tal acompanhamento é pois de carácter obrigatório e não meramente facultativo ou de cumprimento aleatório, uma vez que eventuais diligências tendentes ao respectivo suprimento e face à necessidade de agir com a maior celeridade poderiam frustrar por completo o objectivo legal.

De resto, o texto da lei é perfeitamente claro. O n.º 1 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro, considera justificadas as faltas por doença mas «desde que observado o respectivo condicionalismo legal»! [cf. alínea *g*) respectiva].

Reputa-se pois como de pressuposto essencial para tal justificação a apresentação concomitante do atestado e da sobredita declaração, o que declaradamente a recorrente não fez na hipótese vertente. E não pode vir agora a recorrente argumentar com a suposta inércia do dirigente do serviço que se teria abstido de proceder a tal verificação ou de haver feito qualquer tentativa em tal sentido, o que comprovaria a irrelevância de tal falta; é que tal inércia poderá precisamente ter tido como única razão a impossibilidade ou a dificuldade de exercitar o seu direito de comprovação da doença decorrente da não apresentação dessa declaração, facto este exclusivamente imputável à recorrente.

7. Daqui se conclui que todas as faltas subjacentes à decisão punitiva ora sindicada foram correctamente dadas como não justificadas pelo dirigente do serviço a que pertencia a recorrente e, como tais, todas essas faltas foram e bem consideradas como pressuposto do juízo de censura disciplinar por falta de assiduidade nos termos e para os efeitos dos artigos 26.º, n.º 1, alínea *h*), e 71.º, n.º 1 do ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 29/84, de 16 de Janeiro.

8 — Em face do exposto, negam provimento ao recurso contencioso.

Custas pela recorrente, com a taxa de justiça de 20 000$ e a procuradoria de 10 000$.

Lisboa, 9 de Março de 1993. — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* (relator) — *José Acácio Dimas de Lacerda* — *José Vicente de Oliveira e Castro*. — Fui Presente, *João Manuel Belchior*.

Acórdão de 9 de Março de 1993.

Assunto:

Administração do Porto de Lisboa. Nulidade. Prazo para a interposição do recurso. Momento a quo. *Publicação do acto. Falta de publicação. Execução do acto.*

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O acto administrativo começa a produzir os seus efeitos jurídicos próprios quando, existente, é perfeito e, no caso e actos onerosos para os destinatário, quando a Administração pretende efectivá-los.

2 — Por isso o artigo 29.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), como primeiro momento para a interposição do recurso contencioso, vai assentar as três coordenadas fundamentais que manifestam indubitavelmente a intenção da Administração em executar o acto. Três momentos diferentes mas uma só e mesma realidade e razão de ser da impugnabilidade do comando: o início da produção dos respectivos efeitos quando estes são nefastos para o destinatário.

3 — Não é por ser inválido que o acto não produza efeitos se, efectivamente, não obstante, a Administração o começa a executar.

4 — Devendo ser publicado, o acto, se o não for, não atinge a sua perfeição e não é, pois, susceptível de execução. Não obstante, se foi levada a efeito a respectiva execução, o caso não é o do n.º 1 do artigo 29.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, mas o do n.º 2. Então os interessados têm a faculdade de interpor recurso dele antes da publicação, tendo em vista anular o acto e os efeitos em questão.

5 — Não que sejam obrigados a fazê-lo. Em qualquer tempo o podem fazer já que o acto é juridicamente ineficaz e, não lhes sendo oponível ainda, é da sua conta e risco aceitarem, ou não, os efeitos efectivamente e entretanto produzidos. Porém, para obviar a tal ónus, ilegal e injusto, a lei veio permitir que os interessados, se quiserem, se libertassem dele.

Recurso n.º 30 887, em que são recorrentes Maria de Fátima Valente Guerreiro Laguinha e outras e recorrido o conselho de administração do Porto de Lisboa. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Maria de Fátima Valente Guerreiro Laguinha, Maria Rosa das Dores Álvaro, Dora da Conceição Pereira, Lia Fernanda Nogueira de Melo, Maria Hermínia Baptista Ribeiro, Maria Regina do Lago Cruz Rosa, Rosa Delfina Silvestre Ferreira Rodrigues Gerardo, Fernanda Rosado Rodrigues, Maria do Carmo Ferreira de Vasconcelos e Freitas, Maria Gabriela Marques Paiva de Almeida e Mariana Maria Sabido Castro Pires, enfermeiras do quadro do pessoal da Administração do Porto de Lisboa (APL), recorrem para este STA da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, que negou provimento ao recurso contencioso por elas interposto da «deliberação» do respectivo conselho de administração, de 14 de Janeiro de 1988, que revogou parcialmente o despacho, de 10 de Março de 1987, do administrador-delegado, substituto do presidente, na parte em que aplicou, retroactivamente, a Portaria n.º 152/87, de 5 de Março, em matéria de vencimentos e mandou repor as importâncias entretanto indevidamente abonadas.

São as seguintes as conclusões da sua alegação:

«1 — O acto impugnado (quer dado o seu tipo legal, quer porque a teoria da revogação subscreve no domínio específico da forma, o 'princípio da identidade' ou do 'paralelismo de formalidade') é de publicação obrigatória no jornal oficial — pelo que não tendo sido publicado é nulo, por carência absoluta de forma legislativa devida [cf. artigos 19.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio, 2.º, n.º 1, alínea *b*), do Decreto n.º 365/70, de 5 de Agosto, 363.º, n.º 5, do Código Administrativo e 88.º, n.º 1, alínea *e*), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, em leitura conjugada].

2 — Decidindo diferentemente a douta sentença sob recurso, salvo o merecido respeito, não fez bom julgamento.

3 — Mas, ainda que se entendesse que o acto impugnado seria meramente anulável, nem por isso teria sido extemporaneamente interposto: sendo o acto de publicação obrigatória no jornal oficial o prazo para a sua impugnação contenciosa conta-se a partir da publicação [cf. artigo 29.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA)] — publicação que não teve lugar, filiando-se a interposição em 'faculdade' que assiste às recorrentes.

4 — Julgando extemporaneamente interposto o recurso a douta sentença recorrida, salvo o merecido respeito, não fez boa interpretação e aplicação de direito.

5 — A douta sentença sob recurso *a leitura que dela fazem as recorrentes*, não tomou posição sobre a colisão da Portaria n.º 152/87, de 5 de Março, com instrumentos de dignidade superior na hierarquia das normas [artigos 46.º do Decreto-Lei n.º 247/79, de 25 de Julho, e 19.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio, à luz dos artigos 3.º, n.os 2 e 3, 115.º, n.os 1 e 5, 277.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP)], pelo que, por omissão de pronúncia, enferma de nulidade [artigo 668.º, n.º 1, alínea *d*), primeira parte, do Código de Processo Civil (CPC)].

6 — A Portaria n.º 152/87, de 5 de Março, na interpretação e aplicação que dela fez o acto impugnado, colide com o normativo de dignidade superior na hierarquia das normas (cf. artigos 46.º do Decreto-Lei n.º 247/79, de 25 de Julho, e 19.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio), pelo que enferma de *inconstitucionalidade material* (cf. artigos 3.º, n.os 2 e 3, 115.º, n.os 1 e 5, e 277.º, n.º 1, da CRP) que acarreta a sua *nulidade* (cf. artigos 282.º, n.º 1, da CRP e 4.º, n.º 1, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais).

7 — Assim, o acto impugnado, nela se formulando, é consequentemente *nulo* — pelo que, decidindo diferentemente, a douta sentença sob recurso, salvo o merecido respeito, não fez bom julgamento, em particular quando, não considerando aquela nulidade, partiu para rejeitar o recurso, com fundamento na sua extemporânea interposição.

A entidade recorrida não alegou.

O magistrado do Ministério Público neste Tribunal, emitiu parecer no sentido que o recurso não merece provimento.

O processo tem os «vistos» dos Ex.mos Juízes Adjuntos.

Cumpre decidir:

I) Matéria de facto:

A) Por despacho do administrador-delegado do Porto de Lisboa, de 10 de Março de 1987, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 99, de 30 de Abril de 1987, foram as recorrentes integradas nas seguintes categorias criadas pela Portaria n.º 152/87, de 5 de Março, com efeitos a partir de 13 de Novembro de 1981: a 1.ª recorrente, como técnica de enfermagem; a 2.ª e a 3.ª, como enfermeiras-chefe; a 4.ª e 5.ª, como enfermeiras especialistas; da 6.ª à 9.ª, como enfermeiras, letra H, e as 10.ª e 11.ª, como enfermeiras, letra I, com efeitos a partir de 27 de Janeiro de 1982 e de 4 de Janeiro de 1983, respectivamente.

B) Em 11 de Janeiro de 1988, o administrador do Porto de Lisboa dirigiu ao conselho de administração, a seguinte proposta, na parte que interessa:

«[. . .] Essa integração fez-se com efeitos retroactivos plenos a 13 de Novembro de 1981, por força do regime contido no n.º 3 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio.

O procedimento adoptado na Administração-Geral do Porto de Lisboa (AGPL) não foi aquele que foi seguido na Administração dos Portos do Douro e Leixões (APDL), onde a retroacção não se fez em matéria de remunerações, não obstante a identidade de situações.»

Essa diferença de procedimento levou a que a questão fosse posta ao Ministério das Finanças, que se pronunciou no sentido de não ser possível retroactividade em matéria pecuniária.

O dito despacho de 10 de Março de 1987 e que precedentemente se aludiu e que mandou integrar as funcionárias em causa foi proferido com «erro de direito», como claramente resulta do despacho de 1

de Abril de 1987, também exarado pelo autor daquele, sobre parecer do Sr. Consultor Jurídico Assessor de 26 de Março de 1987, em que sustentara retroactividade plena da integração.

Assim, proponho que o conselho delibere, pelas razões referidas, revogar parcialmente o identificado despacho de 10 de Março de 1987, do Sr. Administrador-Delegado, substituto do Sr. Presidente do conselho da administração, na parte em que aplicou, retroactivamente, a Portaria n.º 152/87, de 5 de Março, em matéria de vencimentos.

E ainda delibere que, como consequência da revogação parcial efectuada, seja iniciado o processo conducente à reposição das importâncias indevidamente abonadas.»

C) Na referida proposta, em 14 de Janeiro de 1988, foi aposto o seguinte: «O conselho aprova, nos termos desta proposta», a que se segue uma assinatura, e «lançado na acta com o n.º 0301». «O Secretário», a que se segue uma assinatura.

D) Tal deliberação, de 14 de Janeiro de 1988, foi notificada, pessoal e individualmente, às recorrentes, por ofício de 9 de Fevereiro de 1988, recebido por elas na mesma data.

E) Porém, nunca foi publicada no *Diário da República*.

F) O recurso contencioso deu entrada no TAC em 24 de Maio de 1989.

G) As recorrentes foram notificadas por ofício de 27 de Julho de 1988 para repor importâncias, na sequência de tal deliberação.

II) O Direito.

As questões a resolver, se não ficarem prejudicadas, são as seguintes:

Se o recurso contencioso foi extemporâneo;

Se a sentença agravada é nula;

Se a Portaria n.º 152/87, de 5 de Março, é inconstitucional.

Extemporaneidade do recurso contencioso.

Entendeu a sentença recorrida que o recurso contencioso foi interposto fora do prazo porquanto, tendo os recorrentes o prazo de dois meses para o fazer, nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 28.º da LPTA, e não padecendo o acto recorrido de nulidade, fizeram-no muito para além do prazo legal.

Para tal conclusão entendeu, em resumo, que os casos de nulidades são os expressos na lei, sendo a regra geral a da mera anulabilidade, salvo alguns casos típicos de nulidades por natureza. Ora, conteria, nenhum dos vícios imputados ao acto conduz a tal consequência:

Não há inexistência jurídica porque os recorrentes não demonstram que a autoridade recorrida não tivesse deliberado conforme à lei, ou que o acto não seja da autoria da entidade recorrida, sendo que tal acto reúne os elementos necessários à sua configuração como acto administrativo, pelo que existe como tal;

A deliberação impugnada foi vazada em acta;

Não se demonstra que preceito algum obrigue o acto recorrido a «visto» do Tribunal de Contas, na parte em que revogou, retroactivamente, a Portaria n.º 152/87, de 5 de Março, em matéria de vencimento;

Só a carência absoluta de forma legal determina a nulidade do acto; a falta de publicação dele apenas contende com a respectiva eficácia;

A violação de lei constitucional conduz à mera anulabilidade do acto e não à nulidade e, com a prolacção do acto, a entidade recorrida procurou essencialmente respeitar o princípio da igualdade, sendo que, ainda assim, a violação de tal princípio ocasiona mera anulabilidade do acto;

Assim, nenhum dos vícios assacados ao acto impugnado geram, a proceder, nulidade dele, razão porque concluiu pela intempestividade do recurso.

Vejamos se tem razão.

Não se contradita a regra geral enunciada pelo M.mo Juiz *a quo*, que enuncia o sentimento generalizado da doutrina e da jurisprudência, àcerca do regime das nulidades do autor. Efectivamente, a nulidade do acto, como consequência da sua invalidade, não é a regra geral, sendo antes esta a da mera anulabilidade, salvo quando a lei estipula aquela e alguns casos, como o Sr. Juiz refere, de nulidades chamadas por natureza.

Tais nulidades estavam, ao tempo dos factos que nos cometeu, consagrados no artigo 88.º do Decreto-Lei n.º 100/84, como emanação igualmente aplicável aos actos do poder central, na sequência do artigo 363.º do Código Administrativo, tirante o caso também de diplomas legais específicos que, do mesmo modo, estatuíssem tal sanção.

Hoje a formulação é diversa, muito embora tenha de discutir-se se houve real avanço em relação ao passado quando, no artigo 133.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, depois de se definir no n.º 1 os actos nulos como aqueles «a que falta qualquer dos elementos essenciais ou para os quais a lei comine expressamente essa forma de invalidade», o n.º 2 do mesmo artigo exemplifica alguns casos de nulidade.

Realce-se apenas, sem preocupação de agora os discutir, os casos das alíneas *d*) — «os actos que ofendam o conteúdo essencial de um direito fundamental» — e *e*) — «os actos praticados sob coacção».

Ora, é sabido que o acto nulo, não produzindo quaisquer efeitos, é passível de impugnação a todo o tempo, pois invalidade tão grave como lhe é assacada não se compraz com a respectiva consolidação. Já não é assim quando se trate de mera anulabilidade; um acto inválido por vício que gera tão-só tal sequela, pode ser e é eficaz plenamente até ao momento em que é retirado da ordem jurídica, seja por acto da Administração que o produziu, seja pelo tribunal por virtude da respectiva impugnação contenciosa, a menos que, por um ou outro modo, a respectiva eficácia lhe tenha sido suspensa.

O que significa que, pela gravidade da lesão, não há hipótese da sua consolidação, pelo que não têm razão de ser os fundamentos que assentam na necessidade, em ordem à certeza e segurança jurídicas, de delimitar no tempo as hipóteses de impugnação do acto em vista da operacionalidade da actividade da Administração ou dos interesses dos administrados. Por isso é que ele é impugnável sem dependência de prazo, logo e quando, a respeito de os não ter, a Administração pretende retirar efeitos ao acto nulo, como se efectivamente houvera um acto executório.

Esta mesma doutrina é aplicável, *mutatis mutandis*, em qualquer outro caso em que, desprovido de eficácia determinado acto da Administração, os respectivos órgãos ou agentes procedem à respectiva execução, como se eficaz ele fosse.

É o caso da inexistência, de facto ou jurídica, do acto, mas também de todos aqueles em que, por outra razão, o acto é, ou ainda está, desprovido de tal eficácia, isto é, apto a produzir os seus efeitos jurídicos próprios (M. Caetano, *Manual*, II, p. 519). No caso dos autos,

como o presente, que impõe deveres e encargos, acto executório, no sentido de obrigatório e susceptível de execução forçada.

Ora, o acto começa justamente a produzir os seus efeitos jurídicos próprios quando, existente, é perfeito, e, no caso dos actos onerosos para os destinatários, quando a Administração pretende efectivá-los. Este último é efectivamente o momento *a quo* da produção de efeitos.

Por isso é que o artigo 29.º da LPTA, como primeiro momento para a interposição do recurso contencioso, vai assentar nas três coordenadas fundamentais que manifestam indubitavelmente a intenção da Administração em executar o acto, a saber.

A notificação do acto;

A publicação do acto quando esta seja imposto por lei;

O início da respectiva execução.

Três momentos diferentes mas uma só e mesma realidade e razão de ser da impugnabilidade do comando: o início da produção dos respectivos efeitos, quando estes são nefastos para o destinatário (M. Caetano, *idem*, p. 522).

Com as seguintes variantes, correspondentes, nos respectivos casos, à determinação do momento *a quo* da executoriedade.

Vejamos então:

O Sr. Juiz disse, e bem, que a falta de publicação não determina a nulidade do acto. Com efeito, acarretará tão-só mero vício atinente a uma formalidade do acto e, como tal, gerador unicamente de sua anulabilidade.

Até aqui tudo bem. Estamos todos de acordo, mas o problema, como se deixou intuído, é outro, tendo-o, aliás, o Sr. Juiz recorrido antevisto, só que lhe não retirou as devidas consequências.

É que, como já se disse, não é por ser inválido que o acto não produz efeito se, efectivamente, não obstante, a Administração o começa a executar — a eficácia não depende da validade, diz ainda M. Caetano, *ob. cit.*, p. 520, «há actos que, apesar de inválidos, por estarem viciados de ilegalidade, produzem efeitos jurídicos em virtude de serem meramente anuláveis e de, por isso, só a revogação ou a anulação contenciosa puderam eliminá-los».

Seria o caso *sub judice* uma formulação genérica e não atinente ao caso concreto: viciado apenas na forma e executado pela Administração só a revogação ou anulação contenciosa poderia eliminar os respectivos efeitos.

Só que o caso concreto não é este. No caso em apreço, por falta de publicação, o acto não atingiu a sua perfeição total e portanto não era susceptível de execução, não era executório. Logo, era ainda ineficaz para as recorrentes, não lhes podendo, pois, ser oponível e, não obstante, a Administração começar a executá-lo.

É que a publicação do acto *sub judice* era obrigatória.

Com efeito, nos termos da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 365/70, de 5 de Agosto, não revogada pela alínea *c*) do artigo 9.º da Lei n.º 3/76, de 10 de Setembro, que apenas revogou o artigo 1.º daquele decreto-lei, nem por qualquer diploma posterior, a Lei n.º 8/77, de 1 de Fevereiro, o Decreto-Lei n.º 3/83, de 11 de Janeiro ou a Lei n.º 6/83, de 29 de Julho, são publicados na 2.ª série do actual *Diário da República* «[...] os actos relativos à situação ou ao movimento de funcionários do Estado e dos servidores públicos autónomos [...]».

Assim, seja directamente pela letra da lei, seja pelo chamado princípio da identidade da forma, a deliberação do conselho de administração da APL, de 14 de Janeiro de 1988, havia de ser publicada na 2.ª série do *Diário da República*, como aliás o foi o despacho de 10 de Março de 1987, que aquela revogou parcialmente. Neste sentido, o Acórdão do STA de 21 de Fevereiro de 1985 (recurso n.º 16 339) e de 18 de Outubro de 1984 (recurso n.º 17 091).

Não o tendo sido, tal deliberação era ineficaz, como, aliás, o Sr. Juiz *a quo* referiu. Neste sentido, o Acórdão de 20 de Outubro de 1987, recurso n.º 23 365, e M. Caetano, *idem*, p. 522.

Porém, sem embargo, a entidade recorrida notificou os recorrentes para repor as importâncias que lhes teriam sido indevidamente pagas, em execução da deliberação contenciosamente impugnada.

É verdade que o acto, já se disse, era de publicação obrigatória e, consequentemente, enquanto não fosse publicado no *Diário da República* não surtiria efeitos jurídicos, se publicado fosse no jornal oficial, as recorrentes teriam então dois meses para o impugnar a partir do momento da publicação, nos termos das disposições sublinhadas da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 28.º e do n.º 1 do artigo 29.º da LPTA. Porém, como se viu da matéria de facto, tal deliberação não foi publicado no *Diário da República*, devendo o ser, e, além disso e não obstante, a APL levou a efeito a respectiva execução.

Sendo assim, não é o caso do n.º 1 do artigo 29.º mas o do n.º 2.

Embora ora *de jure* o acto devesse produzir efeitos, de facto começou a produzi-los.

Então segue-se que os interessados têm a faculdade de interpor recurso contencioso dele antes da publicação mesmo, tendo obviamente em vista anular o acto e os efeitos em questão.

Não que fossem obrigados a fazê-lo. Em qualquer tempo o poderiam fazer já que o acto era juridicamente ineficaz e, não lhes sendo oponível ainda, era da sua conta e risco aceitarem, ou não, os efeitos efectivamente e entretanto produzidos.

Foi o que as recorrentes fizeram e de acordo com a lei.

Nestes termos, se decide revogar a decisão recorrida por se considerar tempestiva a interposição do recurso contencioso, julgando-se prejudicado o conhecimento dos demais vícios arguidos, tanto quanto os autos devem baixar ao TAC para o respectivo julgamento, que ali se não fez por se ter considerado o recurso extemporâneo.

Sem custas.

Lisboa, 8 de Março de 1993. — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* (relator) — *António Fernando Samagaio* — *João Vaz Rebordão*. — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 9 de Março de 1993 assunto.

Assunto:

Urbanização. Estudo preliminar. PDM (Plano Director Municipal). Fundamentação do acto.

Doutrina que dimana da decisão:

Não é fundamentação suficiente dizer-se que é indeferida a aprovação de um estudo preliminar de urbanização para não inviabilizar o PDM em elaboração. Seria necessário explicitar os factos ou aspectos geradores de tal inviabilização.

Recurso n.º 30 952, em que são recorrente a Câmara Municipal de Loures e recorrida Maria Eduarda dos Santos Canhoto Segura de Faria. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Nunes Ferreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

O presente recurso jurisdicional vem interposto pela Câmara Municipal de Loures (CML) da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, a fls. 37-51, que anulou a deliberação da ora recorrente, de 25 de Julho de 1990, que indeferiu um requerimento da ora recorrida, Maria Eduarda dos Santos Canhoto Segura de Faria, de aprovação de um estudo preliminar de urbanização de um terreno de que é proprietária, denominado Quinta do Castelo, sito de Piriscoxe, freguesia de Santa Iria de Azoia, concelho de Loures.

Na respectiva alegação, a ora recorrente formulou as seguintes *conclusões:*

«1. A elaboração de um PDMpressupõe que os seus autores possam equacionar as diferentes soluções possíveis tendo em conta os interesses colectivos cuja satisfação visa prosseguir e os direitos constituídos dos munícipes.

2. Enquanto o mesmo se não encontra definitivamente estabelecido, deverá a Câmara afastar qualquer possível limitação superveniente, inviabilizadora potencial de uma, ou várias, das soluções possíveis.

3. Mostra-se claro e suficientemente fundamentado, o acto que indefere um estudo preliminar de urbanização tendo em vista a não inviabilização do PDM.

4. Decidindo em contrário, violou a douta sentença sob recurso as invocadas disposições do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho e o estatuído em alínea *c*) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro, devendo por isso ser revogada, com o que se fará Justiça.»

A ora recorrida apresentou contra-alegações, em que sustentou a confirmação da sentença recorrida.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido de ser negado provimento ao recurso.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

A sentença recorrida deu como provados os seguintes *factos:*

A) Em 4 de Junho de 1990, a ora recorrida, na qualidade de «proprietária da Quinta do Castelo em Pirescoxe, freguesia de Santa Iria de Azoia», concelho de Loures, apresentou requerimento ao presidente da CML, através do qual «vem submeter à apreciação da Câmara o estudo preliminar de urbanização que, nos termos do Decreto-Lei n.º 400/84, pretende levar a efeito na referida propriedade».

B) Em reunião ordinária da CML, realizada em 25 de Julho de 1990, «foram presentes para apreciação as seguintes informações dos serviços», no tocante à «informação prévia de loteamento», requerido pela ora recorrida:

«1 — A pretensão em causa tem como objectivo o pedido de apreciação de um estudo preliminar de urbanização referente à Quinta do Castelo em Pirescoxe, sito na freguesia de Santa Iria de Azoia.

2 — Atendendo a que se encontra em fase de apreciação o programa base do PDM em elaboração, não permitindo por conseguinte uma apreciação técnica de momento, julga-se de propor o seu indeferimento, de acordo com o disposto na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro, oficiando ainda ao titular do processo que deverá aguardar.

Informação:

Face à informação supra e tendo em atenção a não inviabilização da futura implementação do PDM, julga-se de indeferir o presente estudo preliminar com base na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro, podendo no entanto a situação ser reapreciada após a conclusão do referido plano.»

C) Em 25 de Julho de 1990, a Câmara Municipal deliberou «por unanimidade e em minuta aprovar o indeferimento da informação prévia de loteamento».

Expostos os factos, há que conhecer do direito. E o que essencialmente vem posto em causa, neste aspecto, é a fundamentação do acto, que a sentença julgou insuficiente, mas que a ora recorrente considera «clara e suficientemente fundamentada».

Resulta da matéria de facto consignada que, estando em causa a apreciação de um estudo preliminar de urbanização, a CML indeferiu o respectivo pedido de aprovação, com base na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 400/84, «tendo em atenção a não inviabilização da futura implementação do PDM».

E o problema que agora se põe é o de saber se era suficiente fundamentação referir a existência de um PDM em fase de elaboração e a remessa para a previsão da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 400/84; ou se ao contrário era necessário explicitar em que é que o estudo preliminar de urbanização se mostraria «inconveniente para o ordenado desenvolvimento do local [. . .] de acordo com os critérios ou acções previstas [. . .]».

A norma citada, com base na qual foi indeferida a pretensão da ora recorrida [artigo 17.º, n.º 1, alínea *c*), do Decreto-Lei n.º 400/84], é do seguinte teor:

«1. A câmara municipal só poderá indeferir o estudo preliminar de urbanização com qualquer dos fundamentos a que se referem as alíneas do n.º 2 do artigo 11.º e ainda nos casos seguintes:

a) [. . .]

b) [. . .]

c) Ser inconveniente para o ordenado desenvolvimento do local, da povoação ou do município, de acordo com os critérios ou acções previstas em instrumentos urbanísticos em fase de elaboração ou no programa de actividades da câmara municipal aprovado pelo órgão deliberativo.»

Dizer-se, de forma conclusiva e como fundamentação do acto, que a pretensão é indeferida para não inviabilizar o PDM em elaboração, sem explicitar os factos ou aspectos geradores de tal inviabilização, é manifestamente insuficiente como fundamentação, uma vez que se fica sem saber quais os verdadeiros motivos do indeferimento.

Na verdade, o transcrito preceito legal fala em «critérios ou acções previstas» e não a prever [. . .]». E, se previstos, haveria que explicitá-los, o que não foi feito.

Assim, não se vê que, ao anular o acto impugnado por vício de forma, dada a insuficiência de fundamentação, a sentença recorrida mereça censura.

Pelo exposto se acorda em negar provimento ao recurso.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 9 de Março de 1993. — *Manuel Nunes Ferreira* (relator) — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida — Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 9 de Março de 1993.

Recurso n.º 31 267, em que são recorrente o Estado Português e recorrida TECNOPUL — Empresa Técnica de Obras Públicas, L.da
Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Nunes Ferreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

O presente recurso jurisdicional vem interposto pelo Ex.mo Magistrado do Ministério Público, em representação do Estado Português, da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, que condenou este a pagar à TECNOPUL — Empresa Técnica de Obras Públicas, L.da, a quantia de 20 078 827$50 e ainda o que se liquidar em execução de sentença relativamente a danos decorrentes de encargos bancários, na parte em que tais danos excedam aquele montante.

Nas respectivas alegações, o recorrente formulou as seguintes conclusões:

«1 — O Ministério dos Transportes e Comunicações (MTC), através da Direcção-Geral dos Portos (DGP), celebrou com a autora, em 18 de Julho de 1979, um contrato para a execução da empreitada de 'Construção das Obras do Porto da Nazaré', pelo valor de 453 132 350$, podendo elevar-se até 500 000 000$, caso se constatasse a necessidade de realizar quantidades de trabalho superiores às previstas ou executar quaisquer alterações.

2 — As partes estipularam que a DGP não poderia ser obrigada a efectuar pagamentos cujos totais excedessem 99 800 000$ em 1979, 150 000 000$ em 1980, 150 000 000$ em 1981 e 100 200 000$ em 1982.

3 — Em 25 de Maio de 1983, foi firmado um primeiro contrato adicional, pelo valor de 200 000 000$, elevando-se para 700 000 000$ o montante contratado.

4 — Neste contrato adicional as partes estipularam que, tendo-se dispendido até final de 1982 a quantia de 499 998 334$20, não poderá a DGP ser obrigada a efectuar pagamentos que excedam em 1983 a quantia de 140 001 665$80 e em 1984 a quantia de 60 000 000$.

5 — O artigo 3.º do caderno de encargos, no seu ponto 3.1.1, dispunha que o pagamento ao empreiteiro se realizaria mensalmente por medição.

6 — Como ficou provado, nos anos de 1981 e seguintes até ao decurso do prazo contratualmente fixado para execução dos trabalhos, os *plafonds* convencionados pelas partes foram em muito excedidos pela DGP, em benefício da autora.

7 — O disposto no ponto 3.1.1 do caderno de encargos só pode valer com o significado de que os trabalhos teriam de se desenvolver a um ritmo tal que, permitindo embora a conclusão da obra no prazo fixado, não implicasse, por força das medições efectuadas, o pagamento de quantias superiores às contratualmente fixadas .

8 — A autora aceitou tal declaração negocial, sendo certo que o direito ao recebimento de juros é um direito livremente disponível.

9 — Ao aceitar a declaração negocial a que nos vimos referindo e desde que ela fosse cumprida, como foi, a autora renunciou a qualquer eventual direito ao recebimento de juros.

10 — As declarações de dívida são 'documentos meramente reconhitivos', que 'reconhecem uma situação anterior, atestando-a, mas sem a modificar' e que por isso 'não são fonte de novas obrigações para as entidades emitentes nem introduzem quaisquer alterações na sua situação patrimonial'; por consequência, os encargos com as respectivas operações de desconto bancário são, no caso dos autos, da exclusiva responsabilidade da autora.

11 — Ao decidir como decidiu, violou o M.mo Juiz *a quo* a cláusula constante do contrato, segundo a qual as partes estipularam os montantes máximos anuais que a DGP se obrigou a pagar e bem assim como o disposto no artigo 187.º do Decreto-Lei n.º 48 871, de 19 de Novembro de 1969 .

12 — A sentença apelada deve, assim, ser alterada e substituída por outra que de acordo com o nosso entendimento declare improcedente a acção e absolva o réu do pedido.»

A recorrida deduziu contra-alegações, sustentando a confirmação da sentença.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Matéria de facto dada como provada:

a) O MTC, através da DGP, celebrou com a autora, em 18 de Julho de 1979, um contrato para a execução da empreitada de «Construção das Obras do Porto da Nazaré», pelo valor de 453 132 350$, podendo elevar-se até 500 000 000$, caso se constatasse a necessidade de realizar quantidades de trabalho superiores às previstas ou executar quaisquer alterações.

b) Os trabalhos da empreitada deviam estar terminados 40 meses após a consignação.

c) As partes estipularam que a DGP não poderia ser obrigada a efectuar pagamentos cujos totais excedessem 99 800 000$ em 1979, 150 000 000$ em 1980, 150 000 000$ em 1981 e 100 200 000$ em 1982.

d) Em 25 de Maio de 1983, foi firmado um primeiro contrato adicional, pelo valor de 200 000 000$, elevando-se para 700 000 000$ o montante contratado.

e) Por este contrato, o prazo de execução foi prorrogado até 31 de Agosto de 1984.

f) Neste contrato adicional, as partes estipularam que, tendo-se dispendido até final de 1982 a quantia de 499 998 334$20, não poderá a DGP ser obrigada a efectuar pagamentos que excedam em 1983 a quantia de 140 001 665$80 e em 1984 a quantia de 60 000 000$.

g) O auto n.º 23-B, relativo à situação de trabalhos em 31 de Outubro de 1981, no valor de 1 577 310$, foi pago em 6 de Janeiro de 1982.

h) O auto n.º 38, relativo à situação de trabalhos referida a 31 de Janeiro de 1982, no valor de 11 638 473$50, foi pago em 1 de Julho de 1983.

i) O auto n.º 39, relativo à situação de trabalhos referida a 28 de Fevereiro de 1983, no valor de 6 874 539$, foi pago em 1 de Julho de 1983.

j) O auto n.º 40, relativo à situação de trabalhos referida a 31 de Março de 1983, no valor de 6 212 821$50, foi pago em 1 de Julho de 1983.

l) O auto n.º 41, relativo à situação de trabalhos referida a 30 de Abril de 1983, no valor de 5 773 100$, foi pago em 1 de Julho de 1983.

m) O auto n.º 57, relativo a situação de trabalhos referida a 31 de Outubro de 1984, no valor de 1 873 146$50, foi pago em 20 de Março de 1985.

n) O auto n.º 59, relativo a situação de trabalhos referida a 28 de Fevereiro de 1985, no valor de 2 181 032$50, foi pago em 6 de Maio de 1985.

o) O auto n.º 60, relativo a situação de trabalhos referida a 31 de Março de 1985, no valor de 1 345 836$50, foi pago em 1 de Outubro de 1985.

p) O auto n.º 61, relativo a situação de trabalhos referida a 30 de Abril de 1985, no valor de 2 336 584$50, foi pago em 1 de Outubro de 1985.

q) O auto n.º 62, relativo a situação de trabalhos, no valor de 5 048 980$00, foi pago em 1 de Outubro de 1985.

r) O auto n.º 63, relativo a situação de trabalhos referida a 30 de Junho de 1985, no valor de 1 637 599$50, foi pago em 1 de Outubro de 1985.

s) O auto n.º 64, relativo a situação de trabalhos referida a 31 de Julho de 1985, no valor de 1 959 039$, foi pago em 1 de Outubro de 1985.

t) O auto n.º 37, relativo a situação de revisão de preços referida a 22 de Dezembro de 1982, no valor de 15 319 394$40, foi pago em 22 de Abril de 1983.

u) O auto n.º 38, relativo a situação de revisão de preços referida a 31 de Janeiro de 1983, no valor de 23 584 708$10, foi pago em 22 de Abril de 1983.

v) O auto n.º 49, relativo a situação de revisão de preços referida a 21 de Dezembro de 1983, no valor de 26 515 483$30, foi pago em 23 de Março de 1984.

x) O auto n.º 56-B, relativo a situação de revisão de preços referida a 30 de Setembro de 1984, no valor de 3 633 00$, foi paga em 21 de Janeiro de 1985.

z) O auto n.º 57, relativo a situação de revisão de preços referida a 30 de Setembro de 1984, no valor de 6 091 858$50, foi pago em 21 de Janeiro de 1985.

aa)O auto n.º 58, relativo a situação de revisão de preços referida a 31 de Outubro de 1984, no valor de 8 513 652$80, foi pago em 21 de Janeiro de 1985.

bb) O auto n.º 59-A, relativo a situação de revisão de preços, no valor de 16 892 200$00 e referida a 31 de Dezembro de 1984, foi pago em 17 de Abril de 1985.

cc) O auto n.º 59-B, relativo a situação de revisão de preços referida a 31 de Dezembro de 1984, no valor de 32 568 068$30, foi pago em 9 de Outubro de 1985.

dd) O auto n.º 60-B, relativo a situação de serviço de preços referida a 28 de Fevereiro de 1985, no valor de 9 986 771$80, foi pago em 9 de Outubro de 1985.

ee) O auto n.º 61, relativo a situação de revisão de preços, referida a 31 de Março de 1985, no valor de 6 150 188$50, foi pago em 9 de Outubro de 1985.

ff) O auto n.º 62, relativo a situação de revisão de preços referida a 30 de Abril de 1985, no valor de 13 685 065$30, foi pago em 20 de Novembro de 1985.

gg) O auto n.º 63, relativo a situação de revisão de preços referida a 31 de Maio de 1985, no valor de 24 561 976$80, foi pago em 30 de Janeiro de 1986.

hh) O auto n.º 64, relativo a situação de revisão de preços referida a 30 de Junho de 1985, no valor de 17 605 515$50, foi pago em 4 de Fevereiro de 1986.

ii) O auto n.º 65, relativo a situação de revisão de preços referida a 31 de Julho de 1985, no valor de 18 259 692$40, foi pago em 29 de Outubro de 1985.

jj) O auto n.º 66-B, relativo a situação de revisão de preços referida a 31 de Agosto de 1985, no valor de 27 465 059$, foi pago em 3 de Março de 1986.

ll) Em 20 de Setembro de 1979 foi lavrado o 1.º auto de consignação.

mm) Em 26 de Abril de 1980 foi lavrado o 2.º auto de consignação.

nn) Em 14 de Agosto de 1987 procedeu-se à recepção definitiva dos trabalhos referentes ao contrato inicial.

oo) . . . e em 26 de Fevereiro de 1988, procedeu-se à recepção definitiva dos trabalhos referentes ao 1.º contrato adicional.

pp). . . tendo-se verificado que o custo final da empreitada atingiu 1 351 964 847$90.

qq) O artigo 3.º do caderno de encargos, no seu ponto 3.1.1, dispunha que o pagamento ao empreiteiro dos trabalhos incluídos no contrato se realizaria mensalmente e far-se-ia por medição.

rr) O auto n.º 62, relativo a situação de trabalhos é referida a 31 de Maio de 1985.

ss) A autora sofreu prejuízos que se traduziram na falta de meios financeiros para desenvolver os trabalhos de empreitada.

tt) . . . e em custos de financiamento que teve de obter.

uu) A autora reconheceu em carta enviada à DGP, em 9 de Julho de 1986, atrasos de pagamentos, de vultuosas importantes por parte da BRISA.

vv) A autora dispendeu uma importância cujo montante não foi possível apurar, em encargos bancários.

xx) . . . para obter os créditos correspondentes às declarações de dívida que o dono da obra lhe entregava.

zz) No ano de 1979, a DGP pagou à autora a quantia ilíquida de 87 575 280$, relativa a situações de trabalho, onde se inclui adiantamento no montante de 80 000 000$.

aaa) . . . e a quantia ilíquida de 2 280 312$ respeitante a revisão de preços.

bbb) No ano de 1980, a DGP pagou à autora a quantia ilíquida de 84 756 980$50, relativa a situação de trabalho, onde se inclui adiantamento no montante de 27 000 000$.

ccc) . . . e a quantia ilíquida de 35 457 473$70 respeitante a revisão de preços.

ddd) No ano de 1981, a DGP pagou à autora a quantia ilíquida de 91 211 399$20, relativa a situações de trabalho.

eee) . . . e a quantia ilíquida de 98 518 482$30, respeitante a revisão de preços.

fff) No ano de 1992, a DGP pagou à autora a quantia ilíquida de 100 198 406$50, relativa a situações de trabalho, onde se inclui adiantamento no montante de 10 000 000$.

ggg) . . . e a quantia ilíquida de 137 902 298$80 respeitante a revisão de preços.

hhh) No decurso do ano de 1983, a DGP pagou à autora a quantia ilíquida de 126 547 626$, relativa a trabalhos executados, onde se inclui adiantamento no montante de 58 000 000.

iii) . . . e a quantia ilíquida de 193 451 543$, respeitante a revisão de preços.

jjj) No decurso do ano de 1984, a DGP pagou à autora a quantia ilíquida de 23 345 212$, relativa a trabalhos realizados.

lll) . . . e a quantia ilíquida de 151 654 748$, respeitante a revisão de preços.

mmm) No decurso do ano de 1985, a DGP pagou à autora a quantia ilíquida de 31 364 030$, relativa a trabalhos realizados.

nnn) . . . e a quantia ilíquida de 160 235 969$50, respeitante a revisão de preços.

Expostos os factos, importa analisar se a sentença fez correcta aplicação do direito.

Fundamentalmente a tese do recorrente estriba-se no entendimento de que, não havendo mora, não está obrigado a pagar juros ou qualquer outra compensação por danos, que não causou.

E, no sentido de que não houve mora, alega que, tendo sido acordadas entre as partes as quantias máximas a pagar em cada ano, a partir de 1981, ano a que respeitam os primeiros pretendidos atrasos de pagamento, a DGP excedeu em muito os *plafonds* convencionados, em benefício da autora.

Vê-se, porém, da matéria de facto provada que tais *plafonds,* só podem considerar-se excedidos se se englobar no total dos pagamentos anuais não só os relativos às situações do trabalho executado mas também os relativos às situações de revisão de preços.

E o problema que se põe é o de saber se, ao acordar tais *plafonds,* as partes tinham em vista só os preços acordados em função das medições do trabalho executado ou se quiseram também incluir as situações de revisão dos preços.

Mas não vemos que tenha sido este último o entendimento das partes.

Com efeito, ao celebrar o 1.º contrato adicional e ao estabelecer para 1983 e 1984 os respectivos *plafonds,* as partes partiram naturalmente da quantia global já paga até final de 1982, para preencher até final de 1984 a previsão de 700 000 000$, sendo manifesto que nos respectivos cálculos se não teve em conta a revisão de preços.

Na verdade, resulta da análise das quantias efectivamente pagas até final de 1982 que, incluindo as relativas a revisões de preços, tais quantias somavam já perto da referida previsão de 700 000 000$.

E, se se atender apenas aos pagamentos relativos a situações de trabalho executado, verifica-se da matéria de facto que em nenhum ano foi ultrapassado o *plafond* acordado.

Improcede, assim, o único fundamento invocado pelo recorrente relativamente à mora nos pagamentos apurados na sentença recorrida.

Relativamente à parte da sentença que o condenou em quantia a liquidar em execução, também não se vê que o recorrente tenha razão.

Na verdade, não são as declarações de dívida que são fonte de novas obrigações. A obrigação de indemnizar decorre, como explicita a sentença, do dano ilícito causado pela mora nos pagamentos a que respeitavam essas declarações de dívida.

Do exposto resulta que improcedem todas as conclusões do recurso, pelo que se acorda em negar-lhe provimento, confirmando a sentença recorrida.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 9 de Março de 1993. — *Manuel Nunes Ferreira* (relator) — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida* — *António Fernando Samagaio.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 9 de Março de 1993.

Assunto:

Bolsas de estudo para o curso de enfermagem geral. Causa de pedir.

Doutrina que dimana da decisão:

Assentando a causa de pedir num contrato administrativo celebrado com a ré e a sua violação por parte desta e não se demonstrando a existência daquele a acção tem necessariamente que improceder.

Recurso n.º 31 300, em que são recorrente a Administração Regional de Saúde e recorrida Maria José Pereira Machado. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

A Administração Regional de Saúde (ARS), com sede na Rua Nova de São Crispim, 380, no Porto, intentou no Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) do Porto acção declarativa com processo ordinário contra Maria José Pereira Machado, enfermeira, residente na Rua do Campalinho, 112, Valadares, em Vila Nova de Gaia, em que pedia a sua condenação:

«*a*) Ao cumprimento integral do contrato, decretando-se a sua colocação imediata no Centro de Saúde de Modivar (CSM) prestando serviços de enfermagem por período igual ao da bolsa concedida, ou, caso se venha a revelar o incumprimento definitivo do contrato por impossibilidade da ré em prestar este serviço;

b) A pagar à autora a importância de 464 387$ relativa ao montante da bolsa concedida e juros de mora vencidos, contados à taxa legal,

desde 16 de Janeiro, acrescida de juros de mora vincendos calculados sobre a quantia de 410 487$ até efectivo pagamento.

Fundamenta os pedidos no facto de ter celebrado com a ré contrato administrativo, no âmbito do Regulamento de Concessão de Bolsas de Estudo para a Frequência do Curso de Enfermagem Geral, aprovado por despacho de 17 Julho de 1985 do Ministro da Saúde e publicado no *Diário da República,* de 3 de Outubro de 1985, 2.ª série, pelo qual lhe concedera uma bolsa de estudo anual de quantitativo mensal correspondente a 50% do salário mínimo nacional durante os 11 meses de cada ano lectivo e actualizado sempre que este salário mínimo também o fosse, percebendo assim o montante global de 410 487$ para frequência do curso de enfermagem geral, tendo como contrapartida, por parte da bolseira, que não cumpriu, a prestação de serviço, findo o curso, por tempo correspondente à duração da bolsa, em centro de saúde a indicar pela autora.

A ré não contestou e proferida a sentença de fls. 16 e segs. foi a acção julgada improcedente e absolvida a ré do pedido com o fundamento de que a autora «não demonstrou os factos que correspondiam ao fundamento da acção».

Inconformada a autora interpôs o presente recurso em que na sua alegação conclui:

«I — Entre recorrente e recorrida foi constituída uma relação jurídica administrativa enquadrada no Regulamento de Concessão de Bolsa de Estudo, aprovado por despacho de 17 de Julho de 1985 do Ministro da Saúde e publicado na 2.ª série do *Diário da República* de 30 de Outubro de 1985.

II — No âmbito dessa relação, a recorrida assumiu o encargo de prestar serviço de enfermagem à recorrente por período igual ao da bolsa concedida.

III — Tal encargo é estabelecido pelo próprio Regulamento e fez parte do próprio acto nascido daquela relação jurídica constituída entre a recorrente e a recorrida, tratando-se de cláusula acessória expressamente determinada pela lei.

IV — Não obstante a recorrente qualificar a relação estabelecida com a recorrida como sendo um contrato administrativo, tal não implica falta de causa de pedir, já que esta reside num facto concreto de a recorrida se recusar em prestar serviço de enfermagem num determinado centro de saúde por período equivalente ao da bolsa concedida, obrigando-se esta, nos termos do Regulamento, a fixar-se nesse centro de saúde.

V — A recorrente tem interesse em agir já que não dispõe de outro meio ou instrumento que não seja o meio jurisdicional para fazer valer a pretensão a que se arroga.

VI — A tutela jurisdicional pertence ao contencioso administrativo pela respectiva via de acção, tendo esta a natureza de não especificada.

VII — A sentença recorrida fez errada interpretação das normas contidas no Regulamento, bem assim do estatuído nos artigos 664.º do Código de Processo Civil e 72.º e 73.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, violando, em consequência, tais normativos legais.»

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte douto parecer:

«São conhecidas as diferentes posições jurisprudenciais deste STA sobre a questão em apreço.

Por nós entendemos que, pelos fundamentos do Acórdão de 16 de Janeiro de 1992, recurso n.º 29 125, deste STA, o recurso merece provimento.

Nos Acórdãos de 23 de Janeiro de 1992, recurso n.º 29 124, e de 16 de Junho de 1992, recurso n.º 31 490, defendem-se posições que levariam à improcedência do recurso.

Já o Acórdão de 10 de Dezembro de 1991, recurso n.º 29 273, considerando existir um verdadeiro contrato administrativo, deveria, também, como é nosso parecer, conduzir à procedência do recurso.»

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Os factos considerados provados são os da petição, dado que a ré nem sequer os contestou, ou seja:

A ré, por requerimento de 18 de Dezembro de 1985, requereu à autora a concessão de uma bolsa de estudo anual para a frequência de um curso de enfermagem geral, ao abrigo e nas condições constantes do Regulamento de Concessão de Bolsas de Estudo para a Frequência do Curso de Enfermagem Geral, aprovado por despacho de 17 de Julho de 1985 do Ministro da Saúde e publicado no *Diário da República,* de 3 de Outubro de 1985, 2.ª série.

Tal bolsa foi-lhe concedida pelo período de três anos, com início em Janeiro de 1986.

A ré assumiu o compromisso de prestar serviço à autora, findo o curso, por um período igual àquele em que beneficiou da bolsa e que foi de três anos.

A ré recebeu uma bolsa anual de quantitativo mensal correspondente a 50% do salário mínimo nacional durante os 11 meses de cada ano lectivo, tudo perfazendo o global de 410 487$.

Em 13 de Novembro de 1989, a autora comunicou à ré de que devia apresentar-se no CSM, Rua Nove Irmãos, em Vila do Conde.

A ré, porém, não compareceu e nunca viria a prestar serviço naquele Centro de Saúde.

Foi com base nos factos expostos e de acordo com o citado Regulamento de Concessão de Bolsas de Estudo para a Frequência do Curso de Enfermagem Geral que a autora configurou uma relação contratual de direito público em que as partes assumiram obrigações recíprocas e a que a ré teria anuído. E, daí, a presente acção, em que a autora pretendeu, como diz nos artigos 30.º e 31.º da petição, «o cumprimento integral e imediato do contratado e, em consequência, a colocação da ré na CSM, Vila do Conde. O que a não acontecer, por se vir a revelar o incumprimento definitivo do contrato por impossibilidade da ré em prestar o serviço que a autora aqui exige, terá a autora que ser reembolsada de todas as quantias despendidas com a ré».

A causa de pedir invocada pela autora assenta, pois, num contrato administrativo celebrado com a ré e a sua violação por parte desta.

E como se diz na douta sentença recorrida o tribunal não pode alterar a causa de pedir. «É-nos permitido, na verdade, fazer a adequada qualificação jurídica dos factos. E isso o fizemos: para nós eles não consubstanciam um contrato, mas um acto administrativo. O que se não permite é condenar a ré com base nele, visto que essa não foi a causa de pedir invocada».

Desta maneira a única questão e decisiva que nos cabe apreciar é, pois, saber se o acto em que a autora fundamentou a sua pretensão é ou não um verdadeiro contrato administrativo.

Sérvulo Correia, in *Legalidade e Autonomia Contratural nos Contratos Administrativos,* p. 344, define o «contrato como o acordo, vinculativo por força da lei assente sobre duas ou mais declarações de vontade, contrapostas mas perfeitamente harmonizáveis entre si, que visa criar, modificar ou extinguir relações jurídicas».

Por sua vez, nos termos do artigo 9.º, n.º 1, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais:

«Para efeitos de competência contenciosa, considera-se como contrato administrativo o acordo de vontades pelo qual é constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica de direito administrativo.»

A relação jurídica emergente da declaração unilateral de vontade proveniente de uma autoridade administrativa, actuando no uso de poderes públicos, configura um acto administrativo.

O contrato administrativo distingue-se, assim, do acto administrativo pela bilateralidade, pela conjugação indispensável de, pelo menos, duas vontades de igual valor.

«A relação jurídica emergente da declaração unilateral de vontade não pode, assim, configurar um contrato, ainda que os efeitos da declaração só se produzam com a aceitação ou consentimento do destinatário, ou mesmo que a sua validade dependa de prévio requerimento ou da iniciativa do interessado.» (cf. Acórdão do STA de 23 de Janeiro de 1992, recurso n.º 29 124).

No caso em apreço, o Regulamento citado para a concessão de bolsas de estudo, conforme análise daquele Acórdão de 23 de Janeiro de 1992, tem como objectivo principal contribuir para a fixação de enfermeiros na periferia, minorando, tanto quanto possível, as carências ali verificadas (artigo 1.º).

Para o efeito oferece anualmente um número limitado de bolsas de estudo, de harmonia com o seu artigo 3.º, aos alunos do curso de enfermagem geral nas escolas de enfermagem dependentes do Ministério da Saúde.

A concessão da bolsa depende de requerimento dirigido às administrações regionais de saúde (artigo 5.º).

Só podem candidatar-se a bolseiros os indivíduos que se comprometam, findo o curso de enfermagem geral, a fixar-se, por um período igual àquele em que beneficiou da bolsa de estudo, nas zonas mais carenciadas, a indicar pelas administrações regionais de saúde (artigo 2.º, n.º 2). Declaração esta que deve instruir o requerimento do interessado (artigo 5.º, n.º 3).

Por sua vez, o artigo 4.º dispõe:

«1. Compete às administrações regionais de saúde:

a) Anunciar nas escolas de enfermagem, em Janeiro de cada ano, os concelhos mais carenciados em enfermeiros, por ordem de prioridade.

b) Seleccionar os candidatos a bolsas de estudo, em Janeiro de cada ano em que pela primeira vez se candidatou à bolsa de estudo.

c) Processar o pagamento aos bolseiros em prestações mensais correspondentes aos meses de duração de cada ano escolar (11 meses).

d) Colocar os enfermeiros bolseiros, após conclusão do curso de enfermagem geral, no prazo máximo de um mês, após o qual, o bolseiro se considerará liberto do compromisso assumido.»

«O Regulamento regula deste modo, continuando a citar o Acórdão de 23 de Janeiro de 1992, um procedimento administrativo para a concessão de bolsas, com uma fase inicial, aberta por iniciativa dos candidatos ao apresentarem requerimento, instruído com os documentos relativos aos requisitos da concessão, entre eles se contando a declaração de compromisso, exigida no artigo 2.º, n.º 2.

Segue-se uma fase instrutória na qual se verifica se os candidatos reúnem os requisitos enunciados no artigo 9.º e se apreciam, e, sendo caso disso, se solicitam ou buscam, os elementos comprobatórios.

O processo continua com a admissão e, depois, a selecção dos candidatos. Numa fase final constitutiva, atribuem-se as bolsas aos candidatos seleccionados.»

Do acabado de expor, resulta com toda a clareza que o acto de atribuição da bolsa de estudo se apresenta como uma manifestação unilateral da vontade da Administração no exercício de um poder de autoridade, conferido pelo Regulamento, com vista à prossecução de um interesse colectivo o que constitui um acto administrativo, sendo certo que o requerimento inicial do candidato à bolsa constitui um pressuposto de direito do acto e a declaração de compromisso (únicas manifestações de vontade dos candidatos) um requisito para a concessão da bolsa.

Acresce que pelo Regulamento citado a Administração não chama os candidatos a colaborar consigo, associando-os, duradouramente, mediante retribuição, ao cumprimento de atribuições de prestação de serviços de saúde, como tudo seria da essência de um contrato administrativo.

Desta maneira não existe contrato administrativo, pelo que não poderia a acção que nele se baseou deixar de improceder tal como decidiu a douta sentença recorrida.

Neste mesmo sentido num caso em tudo idêntico aos dos presentes autos decidiu o Acórdão deste STA de 16 de Junho de 1992, recurso n.º 30 490.

Pelo exposto, e sem necessidade de mais considerações, nega-se provimento ao recurso e confirma-se a douta sentença recorrida.

Sem custas.

Lisboa, 9 de Março de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha — José Acácio Dimas de Lacerda.* — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 9 de Março de 1993.

Assunto:

Concurso público para atribuição de licença para exploração de indústria de transportes de aluguer em veículos ligeiros de passageiros.

Doutrina que dimana da decisão:

O tempo de exercício efectivo da profissão de motorista profissional, quando sindicalizado, só pode ser comprovado, para efeitos de concurso para a atribuição de licença de aluguer em veículos ligeiros, mediante declaração do respectivo sindicato.

Recurso n.º 31 349, em que são recorrente Filipe Perdiz Correia e recorrida a Câmara Municipal da Amadora. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Filipe Perdiz Correia, casado, motorista, residente na Rua do Outeiro, 10, rés-do-chão, dir., Amadora, interpôs no Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa recurso contencioso da deliberação da Câmara Municipal da Amadora (CMA), de 18 de Julho de 1990, que o excluiu da lista definitiva do concurso público para atribuição de 15 alvarás de táxi, com o fundamento de que aquele acto enfermava de vício de violação do Regulamento do concurso (Decreto-Lei n.º 74/79, de 4 de Abril e Portaria n.º 149/79, de 4 de Abril, respectivamente, artigos 5.º do Regulamento, 7.º da Portaria e 2.º do Decreto-Lei.

Por douta sentença de fls. 101 e segs. foi negado provimento ao recurso com o fundamento de que o acto recorrido não enferma dos vícios de violação de lei alegados pelo recorrente.

Inconformado com esta decisão interpôs então o presente recurso, em cuja alegação conclui:

«1 — A CMA abriu concurso público por edital para atribuição de 15 alvarás de táxi, nos termos do Decreto-Lei n.º 74/79, de 4 de Abril e da Portaria n.º 149/79, de 4 de Abril e do Regulamento junto aos autos.

2 — O critério para a selecção dos oponentes e sua seriação consta do referido Regulamento, sendo definida como primeira prioridade a qualidade de motorista profissional, fazendo-se o escalonamento nessa primeira prioridade pela contagem de tempo, como profissional, pela ordem decrescente.

3 — O recorrente apresentou o seu requerimento ao concurso em tempo oportuno e fê-lo acompanhar de todos os documentos necessários e tendo feito prova do seu tempo de serviço como motorista profissional através da declaração passada pelo centro regional de segurança social (CRSS), nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 448/80, de 6 de Outubro, donde consta que 'exerce efectivamente a profissão de motorista por conta de outrem desde Março de 1957'.

4 — Com data de 22 de Março de 1990, foi afixada a lista provisória dos concorrentes classificados pela ordem decrescente para que no prazo de 15 dias os oponentes ao concurso pudessem reclamar (artigo 10.º da Portaria n.º 149/79, de 4 de Abril), figurando nessa lista o recorrente com o n.º 4, sendo-lhe considerado 32 anos, 10 meses e 22 dias de serviço.

5 — Acontece, porém, que na lista definitiva foi excluído o nome do ora recorrente pelo fundamento constante do doc. n.º 3, p. 3, e que se transcreve: 'Também foi excluído o concorrente Filipe Perdiz Correia [...] por apresentar declaração de tempo de serviço que lhe permita ser classificado com 32 anos, 10 meses e 22 dias. No último concurso de 6 de Março de 1981 constava 16 anos, 5 meses e 14 dias, o que perfaz na presente data 25 anos e 4 meses'.

6 — A deliberação camarária que exclui da lista dos concorrentes contemplados com o alvará é nula e de nenhum efeito pois violou o Regulamento do concurso, a Portaria n.º 149/79, de 4 de Abril e o Decreto-Lei n.º 74/79, de 4 de Abril (artigos 5.º do Regulamento, 7.º da Portaria e 2.º do Decreto-Lei).

7 — Efectivamente, a fundamentação dessa deliberação é a de que o recorrente apresentou «declaração de tempo de serviço que lhe permite ser classificado com 32 anos, 10 meses e 22 dias. No último concurso, em 6 de Março de 1981, contava 16 anos, 5 meses e 14 dias, o que perfaz na presente data 25 anos e 4 meses.

8 — É desta fundamentação e desta decisão que se recorreu, pois, a Câmara Municipal entendeu que o tempo de exercício efectivo da profissão ou actividade em anos, meses e dias será comprovado mediante declaração do respectivo sindicato ou mediante declaração da respectiva caixa de previdência ou declaração do respectivo organismo, quando se trate de motorista do Estado. Ou seja, qualquer dos oponentes poderia fazer prova mediante a entrega de declaração emitida pelo sindicato ou pela caixa, v. g.

9 — Este, aliás, é o entendimento que resulta da fundamentação da decisão camarária e é o entendimento que se deve ter duma correcta interpretação e aplicação da lei, enquadrando-a, numa visão mais ampla que é o da igualdade dos cidadãos perante a lei fundamental da Constituição.

10 — A Câmara Municipal nunca considerou que o recorrente deveria entregar, em vez da declaração da caixa, a declaração do sindicato, apenas, por um excesso de zelo contra o recorrente, que não contra outro oponente de nome Fernando Laraches Simões, foi verificar os elementos do concurso anterior, já posteriormente a ter fixado as listas provisórias, não dando conhecimento ao recorrente deste facto.

11 — Ou seja, contrariamente à opinião do M.mo Juiz *a quo,* o processo foi kafkiano para o recorrente: aceitam-lhe a documentação, esclarecem-no a ele e aos outros oponentes que tanto faz entregar o documento da caixa como o do sindicato (o recorrente dispunha dos dois), atribuíram-lhe o 4.º lugar na lista provisória, não lhe dão oportunidade de reclamar, nada dizem e, depois, na lista definitiva, colocam-no em 31.º lugar, apresentando como fundamento da decisão o não ter apresentado a declaração da caixa mas o facto de esta estar em desacordo com o tempo de serviço constante do concurso anterior.

12 — O recorrente exerce efectivamente a profissão de motorista desde Março de 1957 e é perfeitamente irrelevante que neste concurso se venha invocar a atribuição de tempo de serviço feita noutro concurso, quando a mesma não corresponde à verdade, porquanto o seu tempo, nessa altura, era de 24 anos e agora é de mais de 32 anos, como atesta a declaração da caixa. Nessa data não apresentou o documento da caixa mas sim o do sindicato da INTER, que estava incorrecto como prova com os docs. n.os 5 e 6.

13 — Além disso não se compreende que os serviços camarários oficiosamente invoquem esse fundamento de exclusão para com o recorrente e não o invoquem para com o oponente Fernando Laraches Simões, a quem nesse concurso foram atribuídos 15 anos e ao ora recorrente mais de 16 anos — pelo que houve neste mesmo caso dois pesos e duas medidas na apreciação dos candidatos.

14 — O recorrente deve, pois, ocupar o 3.º lugar da lista definitiva e, em consequência, ser-lhe concedido o alvará de taxi, pois fez prova do tempo de serviço prestado como motorista profissional, apresentando os documentos processuais e bastantes para essa prova, documentos esses cuja qualidade e força não foi posta em causa quanto aos outros concorrentes.

15 — Além disso, o tempo de serviço pode ser comprovado por qualquer das declarações referidas no n.º 8 da portaria citada, como aliás foi entendido pela Câmara neste concurso aplicado aos restantes oponentes.

Pois era conhecido da Câmara que o ora recorrente foi prejudicado no concurso anterior porque o sindicato da INTER, onde se encontrava filiado, não lhe contou todo o tempo de serviço e apresentou uma declaração incorrecta.

Por esse motivo e por razões ideológicas o ora recorrente já havia transitado para o actual sindicato filiado na UGT.

Os serviços da Câmara agiriam com zelo se verificassem que no concurso anterior outros oponentes tinham declaração que lhe conferiram tempo de serviço inferior ao que ora apresentaram.

Os serviços da Câmara agiriam com zelo se dessem o mesmo tratamento a todos os oponentes ao concurso.

Face ao alegado a douta sentença de fls.[. . .] viola o disposto nas referidas disposições legais, nomeadamente os artigos 8.º e 10.º da Portaria n.º 149/79, de 4 de Abril, Decreto-Lei n.º 74/79, de 4 de Abril e o Regulamento do concurso.

Nestes termos, a douta sentença recorrida é ilegal pois não fez correcta aplicação da lei aos factos, pois a deliberação recorrida enferma do vício de violação de lei (Regulamento do concurso, Decreto-Lei n.º 74/79, de 4 de Abril e Portaria n.º 149/79, de 4 de Abril, respectivamente, artigos 8.º e 10.º da Portaria n.º 149/79, de 4 de Abril e 3.º do Decreto-Lei n.º 74/79, de 4 de Abril, sendo por isso nulo).»

A entidade recorrida não contra-alegou e o Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte douto parecer:

«Em meu parecer o recurso merece provimento.

De facto o recorrente apresentou a declaração da respectiva caixa de previdência, nos termos da alínea *h*) do artigo 8.º da Portaria n.º 149/79.

Como a sindicalização não é obrigatória, como se deduz do próprio texto daquele preceito legal, nada impede que seja aquela a forma escolhida para fazer prova do tempo de serviço, tanto mais que, como diz o recorrente, a sindicalização poderia ser posterior ao início da actividade e até mesmo recente, sem que o interessado perdesse o anterior tempo de serviço como motorista.

Assim, parece de prover, nos termos alegados, o presente recurso».

Colhidos os vistos legais, cumpre conhecer.

A douta sentença agravada deu como provados os seguintes factos:

a) Por aviso de 8 de Outubro de 1990, a CMA abriu concurso público para a atribuição de 15 licenças para a exploração de veículos ligeiros de aluguer de passageiros, aviso que consta de fls. 6 e 7 dos autos e que aqui se dá por integralmente reproduzido.

b) O ora recorrente apresentou-se ao concurso tendo juntado, para prova do seu tempo de serviço, uma declaração emitida pelo CRSS de Lisboa, «nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 445/80, de 6 de Outubro» e do qual consta que o mesmo «exerce efectivamente a profissão de motorista por conta de outrem desde Março de 1957» (doc. de fl. 37).

c) Na lista provisória o recorrente foi graduado em 4.º lugar, sendo considerados 32 anos, 10 meses e 22 dias de serviço, com base naquela declaração (fl. 40).

d) O recorrente é motorista profissional sindicalizado e em idêntico concurso ao realizado em 1981 apresentou a declaração emitida em 26 de Março de 1981, pelo Sindicato dos Transportes Rodoviários do Distrito de Lisboa, que lhe contou, nessa data, 16 anos, 5 meses e 14 dias de serviço efectivo (doc. de fl. 43, que aqui se dá como inteiramente reproduzido).

e) Na lista definitiva foi-lhe considerado o tempo de serviço de 25 anos e 4 meses, resultante da declaração referida em *d*), acrescida do tempo decorrido até à data da abertura do presente concurso — 22 de Janeiro de 1990.

f) A lista definitiva foi aprovada por deliberação da Câmara recorrida de 18 de Julho de 1990, que exclui o ora recorrente porque «no último concurso, em 6 de Março de 1981, contava 16 anos, 5 meses e 14 dias, o que perfaz 25 anos e 4 meses» de serviço, não ficando, por isso, pontuado nos 15 primeiros lugares (doc. de fls. 44 e segs.).

Expostos os factos importa conhecer se a douta sentença recorrida, ao não anular a deliberação da CMA, de 18 de Julho de 1990 que aprovou a lista definitiva para atribuição de 15 licenças para a exploração de veículos ligeiros de aluguer e da qual ficou excluído o recorrente, violou, como este alega, os artigos 8.º e 10.º da Portaria n.º 149/79, de 4 de Abril e o Regulamento do concurso.

A atribuição de licenças para exploração de indústria de transportes de aluguer em veículos ligeiros de passageiros, com a publicação do Decreto-Lei n.º 512/75 passou a integrar a esfera de competência das câmaras municipais.

E foi no exercício dessa competência que, por aviso de 8 de Outubro de 1990, a CMA abriu concurso público para atribuição de 15 licenças para a exploração de veículos ligeiros de passageiros, conforme se especifica na alínea *a*) da matéria de facto.

Aquele concurso foi aberto de harmonia com o estatuído no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 24/79, de 4 de Abril, que o impõe obedecendo aos requisitos genéricos e às normas especificas a fixar por portaria do Ministro dos Transportes e Comunicações, a qual veio a ser publicada naquele mesmo dia 4 de Abril, com o n.º 149/79.

No artigo 3.º do citado Decreto-Lei n.º 74/79 dispõe-se:

1 — Na atribuição de licenças observar-se-á a seguinte ordem de prioridades:

a) Motoristas profissionais exercendo a profissão à mais de um ano.»

E o n.º 3, alínea *a*), do artigo 6.º da Portaria n.º 149/79, dispõe: «Para efeitos de classificação, dos concorrentes considerados na alínea *a*) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 74/79, as licenças são atribuídas: aos que residam na freguesia onde se verificou a vaga ou em qualquer das freguesias da sede do concelho se as vagas aí ocorreram, segundo a seguinte ordem de prioridades: motoristas profissionais; industriais de transportes; concorrentes com carta de condução.»

Por sua vez, o artigo 7.º daquela mesma portaria estabelece: «Quando os critérios de residência atrás enunciados se revelarem insuficientes, as classificações dos requerentes será feita segundo o critério de tempo do exercício efectivo da profissão ou actividade, consoante se trate de motoristas profissionais ou industriais de transportes, ou da antiguidade da carta de condução em relação a outros concorrentes».

Nos casos dos autos o concurso processou-se de harmonia com as disposições acabadas de citar sendo definida como primeira prio-

ridade o facto de os recorrentes serem motoristas profissionais, fazendo-se o escalonamento nessa primeira prioridade pela contagem de tempo como profissionais, pela ordem decrescente. Assim, os primeiros lugares seriam atribuídos aos motoristas profissionais e de entre estes ocuparam, respectivamente, o 1.º, 2.º e restantes lugares, aquele e aqueles que mais tempo tivessem de serviço como motoristas profissionais.

Para efeito deste concurso consideram-se motoristas profissionais aqueles que exercem a actividade de condução como profissão, mediante retribuição sob a autoridade e direcção de outrem (artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 74/79).

O tempo de exercício efectivo da profissão ou actividade em anos, meses e dias será comprovado mediante:

a) Declaração do respectivo sindicato, quando se trate de motoristas profissionais sindicalizados;

b) Declaração da respectiva caixa de previdência, quando se trate de motoristas profissionais não sindicalizados;

c) Declaração do respectivo organismo, quando se trate de motoristas do Estado ou das autarquias locais;

d) Declaração da respectiva associação de classe quando se trate de industriais que dela sejam associados;

e) Declaração da Direcção-Geral de Transportes Terrestres, quando se trate de industriais não inscritos em qualquer associação de classe;

f) Prova documental, exclusivamente para o tempo de exercício efectivo nas ex-colónias de profissão de motorista, quando se trate de requerentes abrangidos pelo conceito de desalojados previsto no Decreto-Lei n.º 209/77, de 26 de Maio (artigo 8.º, n.º 4, da Portaria n.º 149/79).

O recorrente que oportunamente apresentou o seu requerimento ao concurso acompanhado de todos os documentos necessários fez a prova do seu tempo de serviço como motorista profissional através de declaração passada pelo CRSS de Lisboa, onde consta que exerce efectivamente a profissão de motorista por conta de outrem desde Março de 1957.

Com base nesta declaração, em 22 de Março de 1990 foi publicada a lista de classificação provisória dos requerentes, em que o recorrente figurava em n.º 4, sendo-lhe considerados 32 anos, 10 meses e 22 dias de serviço.

Na lista definitiva o recorrente aparece excluída por lhe ser considerado apenas o tempo de serviço de 25 anos e 4 meses, atendendo à declaração que no último concurso de 6 de Março de 1981 apresentou do sindicato e que era de 16 anos, 5 meses e 14 dias.

O recorrente era, pois, sindicalizado.

A questão fulcral e decisiva que importa conhecer é saber se, sendo o recorrente sindicalizado, podia comprovar o tempo de exercício efectivo da profissão, tal como o fez, através da declaração passada pelo CRSS de Lisboa, ou se o poderia fazer apenas através da declaração do respectivo sindicato.

A douta sentença recorrida defende esta última posição.

A solução passa, pois, pela interpretação do n.º 4 do artigo 8.º da Portaria n.º 149/79, acima transcrito.

A letra da norma parece não comportar outro sentido que não seja o que a sentença lhe atribuiu, o que é reforçado pelo elemento sistemático, na medida em que se enumera exaustivamente as entidades que ao legislador se lhe afiguram melhor posicionadas para

comprovar não só o tempo de exercício efectivo da profissão, mas também outros requisitos, como seja a residência que será atestada pela junta de freguesia; a sede das pessoas colectivas e o objecto social que serão os que resultarem do respectivo pacto social e a inexistência de condenação pela prática de um dos crimes previstos no n.º 2 do artigo 46.º do Código da Estrada ou da declaração de delinquência habitual ou por tendência que será comprovada através do certificado do registo criminal (n.ºs 1, 2 e 3 do citado artigo 8.º).

Acresce que o elemento histórico nos conduz à mesma conclusão.

Na verdade, a Portaria n.º 149/79 veio substituir a Portaria n.º 249/76, de 19 de Abril, que, no seu artigo 5.º, dispunha:

«1 — Os interessados deverão apresentar prova dos requisitos da admissão ao concurso e das condições de preferência.

2 — Os elementos de identificação, o número e data de inscrição como sócios e o tempo de exercício efectivo da profissão ou actividade (em anos, meses e dias) deverão constar de declaração passada pelo organismo representativo da classe, nos termos dos moldes anexos.»

E no preâmbulo daquela Portaria n.º 149/79 diz-se:

«A revogação do Decreto-Lei n.º 512/75, de 29 de Setembro, operada pelo Decreto-Lei n.º 74/79, de 4 de Abril, criou a necessidade de se proceder a uma nova fixação dos requisitos e condições para a atribuição de licenças de aluguer em veículos ligeiros de passageiros em consonância com este último diploma, substituindo a Portaria n.º 249/76, de 19 de Abril.

É o que se faz com a presente portaria.

Para além de uma mais clara enunciação das normas de classificação dentro de cada uma das ordens de prioridade fixadas no Decreto-Lei n.º 74/79, de significativo apenas alterou a forma de comprovação do tempo de exercício efectivo de profissão ou actividade, por se ter considerado atendível o seu alargamento a meios até aqui não previstos [. . .]»

Resulta, pois, da interpretação, quer literal, quer lógica da norma do n.º 4 do artigo 8.º, alínea *a*), da Portaria n.º 149/79, que o tempo de exercício efectivo da profissão em anos, meses e dias, quando se trate de motoristas profissionais sindicalizados, só mediante declaração do respectivo sindicato poderá ser comprovado, não o podendo ser, portanto, através de outro meio, nomeadamente declarações emitidas pelas entidades referidas nas outras alíneas, as quais só poderão ter valor probatório nas circunstâncias expressamente previstas nos mesmos.

E não se diga que o motorista sindicalizado é prejudicado em relação ao não sindicalizado, dado que o sindicato, a quem cabe defender os interesses dos seus sócios, não deixará de emitir declaração do tempo de exercício efectivo da profissão mesmo anterior à inscrição no mesmo, se para tanto o interessado o demonstrar ou for do conhecimento do próprio sindicato.

O facto de o recorrente na lista de classificação provisória figurar na 4.ª posição foi devido à apresentação de declaração passada pelo CRSS de Lisboa, onde constava que exercia efectivamente a profissão de motorista por conta de outrem desde Março de 1957, mas tal facto não era impedimento de na classificação final tal situação ser alterada, oficiosamente, uma vez que se tinha constatado que a declaração em que se tinha baseado aquela classificação provisória não podia ser considerada para comprovar o tempo de exercício efectivo da profissão, uma vez que o recorrente era sindicalizado e só mediante

declaração do respectivo sindicato o podia fazer, como aliás o tinha feito no anterior concurso que tivera lugar em Março de 1981.

O facto de a Câmara Municipal não ter ido verificar os elementos do anterior concurso referente ao concorrente Fernando Laraches Simões não tem qualquer relevância, pois, neste concurso, apresentou ele todos os elementos necessários e formalmente válidos que tornaram desnecessário aquela verificação, o que não aconteceu com o recorrente, que não apresentou prova válida acerca do tempo de exercício efectivo da profissão.

Era ao recorrente que incumbia, nos termos do artigo 5.º da Portaria n.º 149/79, apresentar prova dos requisitos de admissão a concurso e das condições de preferência, pelo que não lhe assiste razão quando alega que a Câmara lhe devia ter comunicado para apresentar o documento emanado do sindicato.

Pelo exposto, improcedendo as conclusões da alegação do recorrente em que não se verifica a violação dos artigos 8.º e 10.º da Portaria n.º 149/89, de 4 de Abril e 3.º do Decreto-Lei n.º 74/79, de 4 de Abril, mantém-se a douta sentença recorrida e nega-se provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com a taxa de justiça e procuradoria, respectivamente, de 20 000$00 e 10 000$00.

Lisboa, 9 de Março de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha — José Acácio Dimas de Lacerda.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 11 de Março de 1993.

Assunto:

Execução de acórdão. Pedido de fixação de indemnização. Ineptidão de petição.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Em sede de execução judicial, mesmo na falta de invocação expressa de causa legítima de inexecução pela Administração, pode o interessado requerer a fixação de indemnização pelos prejuízos resultantes do acto anulado e da inexecução do julgado, nos termos do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

2 — Não há contradição entre o pedido e a causa de pedir quando o requerente alega a impossibilidade de a Administração executar a decisão anulatória e, por isso, isto é, como simples corolário das existência de causa legítima de inexecução, pede apenas a fixação da indemnização, nos termos dos artigos 7.º, n.º 1, e 10.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

Recurso n.º 13 839-A, em que são recorrente Renato Jerónimo Morgado Bernardino e recorridos o Secretário de Estado do Comércio Interno e o Ministro do Comércio Interno. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Ribeiro da Cunha.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Renato Jerónimo Morgado Bernardino, com os demais sinais dos autos, veio, por apenso aos recursos n.os 13 839/40 desta 1.ª Secção, requerer a execução do Acórdão proferido em 14 de Outubro de 1986, que decretou a anulação do despacho de 29 de Junho de 1979 do Ministro do Comércio, que demitiu o recorrente das funções que exercia como presidente da Junta Nacional de Frutas (JNF), pedindo a fixação da indemnização pelo prejuízo, em parte correspondente ao pagamento de vencimentos, resultante do acto anulado, em valor não inferior a 18 723 071$.

Alega que tentou, sem resultado, que a Administração efectuasse espontaneamente a execução do acórdão; a justificação para a não execução pode estar no facto de que a JNF ter sido extinta; os débitos existentes à data da extinção passaram por força legal a ser liquidados pelo INGA, sob a tutela do Ministério da Agricultura, através de uma estrutura transitória denominada comissão de liquidação; por isso e quase ao fim de três anos o ora exequente dever dirigir ao Ministro da Agricultura, Secretário de Estado da Alimentação e Ministro do Comércio e Turismo requerimentos (que junta) para a execução do acórdão, nos termos do Decreto-Lei n.º 256-A777; no entanto nenhuma dessas entidades ministeriais ordenou a execução do acórdão no prazo de 60 dias ou anteriormente, mau grado uma relativa disponibilidade manifestada recentemente no sentido de indemnizarem o exequente com uma quantia simbólica; e não alegaram ou invocaram expressamente qualquer causa legítima de inexecução, não obstante a extinção do organismo cuja presidência o exequente ocupava quando foi ilegitimamente afastado; também nenhum dos referidos membros do Governo fez uso da faculdade do n.º 2 do artigo 5.º do referido Decreto-Lei n.º 256-A/77, nem foi dado cumprimento até à presente data à decisão do acórdão citado, pelo que recorre a este Tribunal, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77 para que lhe seja feita justiça, a qual, no caso, face à impossibilidade de execução devido à extinção da Junta, se tem de traduzir na indemnização dos prejuízos que para si resultaram do acto anulado, danos morais e materiais por aquele causados, que enuncia circunstanciadamente e quantifica para efeitos da pretendida fixação.

No seu visto inicial o Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP), após, em resultado de diligência, ter a autoridade requerida esclarecido, nos termos do doc. de fl. 58, que o acórdão anulatório não foi cumprido, pronuncia-se no sentido do indeferimento liminar da petição, de harmonia com o disposto nos artigos 193.º, n.º 2, alínea *n*), e 474.º, n.º 1, alínea *d*), do Código de Processo Civil (CPC), aplicável por força do artigo 12.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

Para tanto refere que o requerente fez um pedido de fixação de indemnização, invocando o artigo 7.º, n.º 1, do citado Decreto-Lei n.º 256-A/77, que, como se vê da conjugação da última parte desse disposto e do n.º 1 do artigo 10.º do mesmo Decreto-Lei n.º 256-A/77, supõe que a Administração haja invocado causa legítima de inexecução e que o interessado concorde acerca da existência dessa causa. Ora, embora o requerente aceite a «impossibilidade de execução» do acórdão (artigo 25.º da petição inicial), fá-lo sem que a Administração a tenha invocado, o que tudo conduz a que o pedido esteja em con-

tradição com a causa de pedir, no caso o silêncio da Administração e a não alegação por esta de qualquer motivo legítimo de inexecução.

Notificado o requerente para se pronunciar sobre a questão suscitada pelo Ex.mo Magistrado do MP, veio, a fl. 63, dizer que entendeu não dever pedir a declaração de inexistência de causa legítima de inexecução por considerar como manifesta a impossibilidade de a anulação de demissão produzir os seus efeitos directos e materiais devido à extinção da Junta pelo Decreto-Lei n.º 15/87, razão por que, embora sem declaração expressa, por acto administrativo, da existência de causa legítima de inexecução, a mesma existe por força legal, decorrente daquele Decreto-Lei n.º 15/87; subsidiariamente, para a hipótese de não se considerar justificado ultrapassar, no caso, a face de declaração de inexistência de causa legítima de inexecução e passar ao pedido de indemnização, porque inexiste, no seu entender, contradição entre o pedido e a causa de pedir, requer que seja notificado para, nos termos do n.º 1 do artigo 477.º, apresentar novo requerimento inicial.

Com vistos, vêm os autos à conferência.

A questão essencial a decidir reconduz-se à de saber se, em sede de execução judicial, na falta de invocação expressa de causa legítima de inexecução pela Administração, pode o interessado requerer a fixação da indemnização pelos prejuízos resultantes do acto anulado e da inexecução do julgado, nos termos do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

Como vimos, o Ex.mo Magistrado do MP pronuncia-se no sentido de uma solução negativa, parecendo entender ser sempre exigível a prévia invocação, expressa e formal, por parte da Administração, de causa legítima de inexecução.

Não se afigura, porém, dever ser essa a solução, pese embora o apoio literal que se possa encontrar nos referidos artigos 7.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

Desse modo ficariam, desde logo, afastadas, sem qualquer razão legal ou vantagem de ordem processual, os casos de pagamento de indemnização em que não há *nunca* causa legítima de inexecução (neste último sentido pode ver-se o Prof. Freitas do Amaral, *Lições*, vol. IV, p. 246; cf. também o artigo 6.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 256-A/77). E sendo assim não há que invocá-la ou declará-la. O mesmo haverá de ocorrer quando manifestamente, como é o caso, se verifiquem causas legítimas de inexecução.

Aliás, a própria lei — artigo 96.º, n.º 2, da LPTA — parece admitir essa mesma possibilidade, pois que aí se fixa prazo para formulação dos pedidos de declaração de inexistência de causa legítima de inexecução *ou* de indemnização em casos de incumprimento do julgado sem invocação de causa legítima de inexecução (neste último sentido, v. a anotação «3» feita àquele artigo 96.º, in *Contencioso Administrativo,* dos Drs. Artur Maurício, Dimas de Lacerda e Simões Redinha, p. 208, ed. de 1988).

Por outro lado, não se vislumbra razão para que o reconhecimento por parte do interessado da existência de qualquer causa legítima de inexecução não possa relevar, independentemente de prévia e expressa posição assumida pela autoridade requerida, tanto mais que esta não pode vir, por isso, a não ser afectada nos seus interesses.

No presente caso acresce ainda que a autoridade requerida, como se infere do doc. de fl. 58, considerou também que o diferendo quanto ao cumprimento do julgado se sedia nuclearmente no *quantum* da indemnização devida.

De qualquer modo não há a invocada contradição entre o pedido e a causa de pedir. No fundo, o requerente alega que há impossibilidade de a Administração executar a decisão anulatória e, por isso, isto é, como simples corolário da existência de causa legítima de inexecução, pede apenas a fixação de indemnização, nos termos do artigo 7.º, n.os 1 e 10, do Decreto-Lei n.º 256-A777, o que nada tem de contraditório.

A ser de exigir, no caso, a formulação de um pedido de declaração de causa legítima de inexecução, poderia haver lugar ao indeferimento liminar, mas essa exigência não é necessária nem correspondente à melhor solução legal, pelo já exposto.

Nestes termos decide-se indeferir o requerido indeferimento e ordenar o cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

Sem custas.

Lisboa, 11 de Março de 1993. — *António José Ribeiro da Cunha* (relator) — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima — Rui Vieira Miller Simões* (vencido, nos termos da declaração junta). — Fui presente, *António Alfredo Soares Póvoa.*

Declaração de voto

Há, efectivamente, contradição entre o pedido e a causa de pedir, o que determina ineptidão de petição inicial e o seu indeferimento liminar [artigos 193.º, n.º 2, alínea *b*), e 474.º, n.º 1, alínea *a*), do CPC].

Quando a causa de pedir é, como no caso, o mero comportamento omissivo da Administração, o pedido que lhe corresponde, conforme o n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 256-A777, é o de declaração de inexistência de causa legítima de inexecução, o que se justifica pela necessidade de averiguar da inexistência dessa causa e, dela convencida a Administração, determinar os actos e operações em que a execução deverá consistir, conforme os artigos 8.º e 9.º

O pedido de fixação de indemnização admitido nos termos da segunda parte do n.º 1 daquele artigo 7.º corresponde a outra causa de pedir: a invocação expressa pela Administração da existência de causa legítima de inexecução, aceite pelo interessado, portanto, a definitividade desse pressuposto resultante de acordo dos interessados, não podendo, assim, valer como tal a declaração unilateral do requerente. Aliás, no caso concreto, a razão por que o requerente entende não haver causa legítima de inexecução (a do n.º 5 do artigo 6.º daquele diploma) não é líquida, certo como é a indemnização não consistir apenas no pagamento de quantia certa, envolvendo quantia a fixar em função dos danos que se apurem como indemnizáveis. — *Rui Vieira Miller Simões.*

Acórdão de 11 de Março de 1993.

Recurso n.º 16 645, em que são recorrente João António de Sousa Araújo e recorrido o Secretário de Estado da Segurança Social. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

João António de Sousa Araújo, residente na Rua de 5 de Outubro, 22, Carcavelos, José Filipe Panasco, residente no Bairro do Alvito, 41, rés-do-chão, direito, Lisboa e Nuno Aldo Borrego Linãn de Oliveira Leite, residente na Praceta de José Bento Araújo, 14, rés-do-chão, direito, Santo António de Cavaleiros, Loures, funcionários da Inspecção-Geral de Segurança Social, interpuseram recurso contencioso de anulação do despacho do Sr. Secretário de Estado da Segurança Social, de 9 de Julho de 1981, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 175, de 1 de Agosto do mesmo ano, que aprovou o aditamento à lista nominativa do pessoal do quadro da Direcção-Geral de Previdência (DGP), pelo qual ficaram providos na categoria de subinspector, letra J, do quadro de pessoal daquela Direcção-Geral.

Invocaram o vício de violação de lei.

A entidade recorrida respondeu, defendendo a legalidade do acto recorrido.

Nos termos do artigo 279.º, n.º 1, do Código de Processo Civil foi ordenada a suspensão da instância do presente recurso até decisão final dos recursos n.ºs 16 225, 16 226 e 16 227.

Os referidos recursos foram julgados por acórdão junto a fl. 69.

O Sr. Procurador-Geral-Adjunto neste Supremo Tribunal entende ser de rejeitar o presente recurso uma vez que o acto nele impugnado — despacho de 9 de Julho de 1981 do Secretário de Estado da Segurança Social — é confirmativo do anterior despacho da mesma autoridade de 28 de Outubro de 1980, conforme se decidiu no aludido aresto.

Notificados os recorrentes para se pronunciarem sobre a questão suscitada pelo magistrado do Ministério Público, nada disseram.

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto:

Estão assentes os seguintes factos com relevância para a decisão deste recurso:

Em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 191-C/79, foi publicado no *Diário da República,* 1.ª série, de 13 de Agosto, a Portaria n.º 514/80 aprovando o mapa do pessoal da DGP, do qual constava, na categoria do «pessoal técnico de inspecção» o cargo de «subinspector» (13 lugares), a que correspondia a letra J de vencimento.

No *Diário da República,* 2.ª série, de 3 de Dezembro de 1980, «de acordo com o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 377/79, de 13 de Setembro», foi publicada a lista nominativa do pessoal do quadro da DGP, a qual incluía, entre outros, os recorrentes como subinspectores na categoria de «pessoal técnico de inspecção», com a correspondente letra J de vencimento.

A mencionada lista foi aprovada por despacho do Secretário de Estado da Segurança Social de 28 de Outubro de 1980 (cf. rectificação publicada no *Diário da República,* 2.ª série, de 13 de Janeiro de 1981).

No *Diário da República,* 2.ª série, de 1 de Agosto de 1981, foi publicado um aditamento à lista nominativa do quadro da DGP «elaborada de acordo com o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 377/79, de 15 de Setembro», da qual constam os nomes dos recorrentes como subinspectores na categorias de «pessoal técnico-profissional e administrativo».

A última lista referida foi aprovada por despacho do Secretário de Estado da Segurança Social, de 9 de Julho de 1981.

Vejamos.

O despacho do Secretário de Estado da Segurança Social, de 9 de Julho de 1981, em nada alterou, na parte que interessa aos recorrentes, o despacho de 28 de Outubro de 1980, por eles atacado contenciosamente em recurso que foi julgado pelo citado acórdão.

Em relação ao despacho recorrido podem ser arguidos os vícios imputados ao de 28 de Outubro de 1980 (essencialmente ser-lhes negado o acesso à carreira de pessoal técnico superior), sendo irrelevante o aspecto inovatório consistente na inclusão dos subinspectores na categoria de «pessoal técnico-profissional e administrativo».

Assim, em relação aos aspectos discutidos nestes recursos, o despacho recorrido não revogou mas confirmou a decisão anterior.

Existem entre os dois actos identidade de conteúdo, no que importa aos recorrentes, de autor, de fundamentação e de enquadramento normativo.

O acto recorrido é, pois, nos pontos relevantes, meramente confirmativo do despacho de 28 de Outubro de 1980, pelo que não é contenciosamente recorrível.

Tem, portanto, de ser rejeitado.

Neste sentido o acórdão junto a fl. 69, que se acompanhou.

Pelo exposto, rejeitam os recursos.

Condenam os recorrentes nas custas, com taxa de justiça de 15 000$ e procuradoria de 8000$, a cada um.

Lisboa, 11 de Março de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *José João Fernandes da Silva — Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa.* — Fui presente, *António Alfredo Póvoa.*

Acórdão de 11 de Março de 1993.

Assunto:

Empresa pública. Extinção. Decreto-lei. Acto administrativo. Decreto-Lei n.º 138/85. Companhia Nacional de Navegação (CNN).

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 138/85, de 3 de Maio, que determina a extinção da CNN, é acto administrativo verdadeiro e próprio susceptível de recurso contencioso.

2 — O Estado não é responsável pelas dívidas das empresas públicas, atenta a autonomia patrimonial destas, nada impedindo, contudo, que por lei as assuma pontualmente.

3 — O artigo 37.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, permite a extinção das empresas públicas em caso de cessação da respectiva actividade.

4 — A extinção da CNN operada pelo Decreto-Lei n.º 138/85 deixou intocado o princípio da responsabilidade pelo Estado por actos de órgãos seus.

5 — As prestações complementares de segurança social dos trabalhadores não se integram no esquema da segurança social que, nos termos do n.º 2 do artigo 63.º da Constituição da República Portuguesa, incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar, não sendo, por isso, o seu pagamento garantido pelo Estado.

6 — O excesso de forma legislativa na prática do acto administrativo — uso da forma de decreto-Lei em vez de decreto — não envolve a ilegalidade deste.

Recurso n.º 22 870, em que são recorrentes Luisete Taveira Rodrigues Pereira e outros e recorrido o Conselho de Ministros. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Ribeiro da Cunha.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Luisete Taveira Rodrigues Pereira, Álvaro José Batista da Cunha, João Teixeira de Oliveira Bastos, António Virgílio Horta Santos, João José Queriol Vieira de Bettencourt Furtado, Maria Guilhermina Duarte Zambujinho, e ARPEMM — Associação dos Reformados e Pensionistas da Marinha Mercante, com os sinais dos autos, interpuseram recurso contencioso directo de anulação, com pedido de suspensão de eficácia, do «acto administrativo definitivo e executório constante do Decreto-Lei n.º 138/85, aprovado em Conselho de Ministros de 27 de Dezembro de 1984 e publicado no *Diário da República,* 1.ª série, n.º 101, de 3 de Maio», alegando para o efeito enfermar de vícios de violação de lei, de desvio de poder, de vício de forma e de abuso de poder.

Depois de decidido não se tomar conhecimento do pedido de suspensão, foi ordenado o cumprimento do artigo 43.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), após o que a autoridade recorrida apresentou a resposta de fls. 167 e segs., que aqui se dá por reproduzida, em que sustenta a legalidade do acto recorrido, que manteve.

Em alegações finais formularam os recorrentes as seguintes conclusões:

«1.ª O acto recorrido é pela sua natureza e conteúdo um *acto administrativo* definitivo e executório, embora praticado sob a forma de acto legislativo.

2.ª O acto recorrido, fazendo aplicação do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, que contém as Bases Gerais ou Estatuto das Empresas Públicas, à empresa CNN — Companhia Nacional de Navegação, E. P., *é um acto de execução da lei,* e, como tal, deve obediência a todos os preceitos daquele diploma legal, desde que conformes com a lei fundamental.

3.ª O Decreto-Lei n.º 138/85, de 3 de Maio, embora formalmente um acto legislativo, porque na sua natureza e conteúdo é um acto administrativo, sempre seria um acto legislativo de valor e hierarquia inferior ao Decreto-Lei n.º 260/76, já que praticado em execução e ao abrigo do artigo 38.º deste diploma legal.

4.ª Contrariamente ao que sustenta a autoridade recorrida e pelas razões referidas, o acto recorrido não derrogou a norma do artigo 37.º das Bases Gerais das Empresas Públicas (BGEP).

5.ª O acto recorrido não derrogou quaisquer normas do Decreto-Lei n.º 260/76, nem podia derrogar, já que contendo aquele diploma legal o Estatuto das Empresas Públicas (EEP), nos termos do artigo 168.º, n.º 1, alínea *v*), da Constituição, tal matéria está abrangida na *reserva relativa de competência* da Assembleia da República, só podendo o Governo legislar nessa área mediante prévia autorização legislativa da Assembleia, que nunca existiu.

6.ª A autoridade recorrida ao fazer a afirmação constante de 4.º e 5.º da resposta ao presente recurso, está a sustentar aquilo que sabe que não pode sustentar, pois o Tribunal Constitucional, através do Acórdão n.º 212/86, publicado no *Diário da República,* 1.ª série, de 4 de Julho de 1986, declarou a inconstitucionalidade de um decreto-lei do Governo, que pretendia alterar, sem prévia autorização legislativa, a redacção do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 260/76.

7.ª Traduzindo-se o acto recorrido num acto administrativo de extinção de uma empresa pública, estava o mesmo vinculado no seu exercício aos pressupostos, ao fim e ao modo previstos na lei.

8.ª Estabelecendo o artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 260/76 que a extinção de uma empresa pública só pode visar a reorganização das actividades desta — extinção por fusão ou cisão — ou destinar-se a pôr termo à actividade — extinção por liquidação.

9.ª O Governo não podia extinguir, por liquidação, a empresa pública em questão, pois não pretendia pôr termo à actividade desenvolvida por aquela já que alguns meses antes criara duas novas empresas de capitais maioritariamente públicos para operar e continuar precisamente a mesma actividade — a marinha de comércio.

10.ª O que o Governo pretendeu foi reestruturar e reorganizar o referido sector público, como expressamente refere no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 366/84, de 18 de Outubro, diploma legal que criou as novas empresas «Portline» e «Transinsular».

11.ª Nessas circunstâncias e com esse objectivo o Governo apenas podia proceder à extinção da empresa CNN por fusão ou cisão com outras empresas, tendo, de decidir a extinção por liquidação da empresa pública em questão, violado o disposto no citado artigo 37.º das BGEP, o que constitui *violação de lei.*

12.ª O Governo, ao decidir a extinção por liquidação da referida empresa, pretende no fundo extinguir todos os vínculos obrigacionais de que a empresa era sujeito passivo, cessando definitivamente os pagamentos e o cumprimento de todas as obrigações. O acto recorrido foi, por isso, praticado com *desvio de poder,* o que determina a sua anulabilidade.

13.ª O acto recorrido, assumindo o preceituado no artigo 45.º das BGEP, que estabelece o rateio pelos credores no caso de insuficiência do património em liquidação, norma materialmente inconstitucional por ofensa do *princípio da responsabilidade do Estado* consagrada no artigo 22.º da Constituição, está eivado de violação de lei agravada, determinante da sua nulidade.

14.ª O acto recorrido, não declarando a assunção pelo Estado da responsabilidade pelas indemnizações devidas em consequência da extinção da empresa, violou o *princípio constitucional de igualdade,* consagrado no artigo 13.º da lei fundamental, pois não se justifica que o tivesse feito no caso de extinção de uma outra empresa pública, a Empresa Pública do Jornal *O Século,* e não o tenha feito na decisão de extinção da CNN.

15.ª Os direitos dos recorrentes, enquanto reformados, pensionistas e pré-reformados da empresa extinta, eram direitos de crédito a prestações de segurança social.

16.ª As prestações a que os recorrentes tinham direito haviam sido acordadas entre estes e a empresa, e aprovadas ou autorizadas pelos membros do Governo a quem cabia a tutela da empresa, nos termos do artigo 13.º das BGEP.

17.ª Tais direitos, porque reconhecidos e aprovados pelo próprio Estado, vinculavam este nos termos do princípio da legalidade previsto no artigo 266.º, n.º 1, da lei fundamental, que foi assim, pelo acto recorrido, violado.

18.ª O acto recorrido, pondo termo ao recebimento das prestações pecuniárias por parte dos recorrentes, violou o direito à segurança social previsto no artigo 67.º da Constituição.

19.ª Tendo os direitos dos recorrentes na sua génese vínculos laborais e tendo alguns recorrentes, os pré-reformados, acordado na cessação voluntária dos contratos de trabalho, contra o recebimento da correspondente pensão de reforma antecipada, convertível em complemento de reforma, a extinção desses direitos constituiu violação do *direito à segurança no emprego,* consagrado no artigo 53.º da lei fundamental.

20.ª A extinção dos direitos dos recorrentes e o modo como foi efectuado pelo acto recorrido, traduzem-se num verdadeiro *confisco,* acto de natureza ablativa ou expropriativa, que o Governo só podia praticar mediante autorização legislativa [artigo 168.º, n.º 1, alíneas *e*) e *f*)] e que, não existindo no presente caso, constituiu violação do princípio da legalidade e da responsabilidade (artigos 266.º, n.º 2, e 22.º da Constituição).

21.ª As prestações auferidas pelos recorrentes, constituíam um complemento do seu rendimento disponível, e eram, por isso, essenciais à subsistência económica dos seus titulares. O acto recorrido violou, deste modo, o direito à *vida e à integridade pessoal* dos recorrentes, consagrados nos artigos 24.º e 25.º da Constituição, e o *direito à segurança económica,* que a Constituição consagra no artigo 77.º, como direito específico das pessoas idosas, a maioria dos reformados e pensionistas da empresa extinta.

22.ª Tendo os direitos dos recorrentes carácter vitalício e tendo estes a expectativa legítima e segura de que os mesmos seriam respeitados e assegurados em qualquer caso, a decisão recorrida, ao extinguir pura e simplesmente tais direitos, pôs em causa também a *confiança e segurança jurídica* dos cidadãos no Estado, corolário do conceito de Estado de Direito que a Constituição acolhe e consagra (artigos 2.º, 3.º, n.º 2, e 9.º, n.º 6).

23.ª O acto recorrido ao retirar aos particulares, mesmo temporariamente, *o direito de acesso aos tribunais,* mediante a propositura de acções ou outras providências, violou um direito fundamental dos cidadãos, consagrado no artigo 20.º da Constituição, direito esse cujo exercício sobre esse estado de sítio ou de emergência pode ser suspenso ou limitado (artigos 6.º e 23.º da Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro).

24.ª Estabelecendo o artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, de modo imperativo, a reserva de decreto para o acto de extinção de uma empresa pública, a prática do acto recorrido, sob a forma de decreto-lei, constitui *vício de forma* gerador da sua anulabilidade.

25.ª Sendo o acto recorrido um acto típico da função administrativa do Governo [artigo 220.º, alínea *g*), da Constituição], não podia o Governo lançar mão de uma competência legislativa, e, ao fazê-lo, utilizou afinal esta competência para fim diverso daquele para o qual a Constituição lhe conferiu tal poder legislativo.

26.ª O acto recorrido, enquanto acto legislativo, foi, pois, praticado com excesso ou *desvio de poder legislativo,* tendo infringido os artigos 115.º, n.º 1, 185.º, 201.º, 202.º e 266.º da lei fundamental.

Terminam referindo que deve ser dado provimento ao presente recurso e, em consequência, declarar-se a nulidade ou anular-se o acto recorrido.»

A autoridade recorrida, na sua contra-alegação final, reafirmou a sua anterior posição vertida na resposta, procurando rebater os fundamentos aduzidos pelos recorrentes, concluindo que:

«*a*) O acto recorrido não está ferido de ilegalidade, pois não se verifica qualquer desvio de poder, violação de lei ou vício de forma;

b) Também não padece de inconstitucionalidade orgânica ou material, porque os preceitos da lei fundamental foram cumpridos;

Termos em que não deverá ser dado provimento ao recurso, mantendo-se o acto recorrido, assim se fazendo Justiça».

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP), a fls. 240 a 243, emitiu douto parecer no sentido do provimento do recurso por violação do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 260/76, acompanhando a alegação dos recorrentes nessa parte, sustentando também que a extinção da CNN, decidida no Decreto-Lei n.º 138/85 — sem que se tivesse operado aí a *cisão* ou *fusão* da empresa —, só o poderia ser, nos termos daquele artigo 37.º, se o Estado tivesse feito cessar a sua intervenção no sector dos transportes marítimos, o que não aconteceu no caso dos autos, em que o Governo «confessadamente» determinou a extinção e liquidação da CNN, não por razões de cessação da sua intervenção no sector dos transportes marítimos mas, e apenas, pela situação intrínseca da própria empresa.

Quanto à forma que o acto de dissolução se revestiu — decreto-lei em vez de decreto referendado nos termos do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 260/76 —, pronuncia-se no sentido de que não parece que o uso de um diploma ainda mais solene não satisfaça às exigências de responsabilização que se contêm, nomeadamente, no artigo 38.º daquele mesmo decreto-lei.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Com relevo para a decisão mostra-se provado que:

a) A recorrente Luisete Taveira Rodrigues Pereira, pelo menos à data da interposição deste recurso, era beneficiária de uma pensão de sobrevivência da Segurança Social, atribuída por morte do seu marido, que tinha sido empregado da CNN, beneficiando ainda, por isso e em virtude de estipulação negocial estabelecida anteriormente com a CNN, de um complemento mensal da mesma pensão da responsabilidade desta última empresa.

b) Os recorrentes Álvaro José, João Teixeira, António Virgílio e João José, na situação de reformados, vêm beneficiando, por idêntico título e pelo menos até à data da interposição deste recurso, de complementos das pensões de reforma que lhe foram atribuídas pela Segurança Social.

c) A recorrente Maria Guilhermina, por haver celebrado com a CNN um acordo de cessação do respectivo contrato de trabalho que a ligava àquela empresa no âmbito do plano de reformas bonificadas divulgada pela circular n.º 107/80, de 27 de Novembro, do conselho de gerência daquela empresa (doc. n.º 5), ficou com direito a uma

pensão temporária mensal, a título de pensão por reforma antecipada, transformável em pensão de reforma logo que a recorrente passasse a essa situação no âmbito do Centro Nacional de Pensões, e bem assim do pagamento pela CNN, entretanto, das contribuições facultativas para a Previdência.

d) A recorrente ARPEMM — Associação dos Reformados e Pensionistas da Marinha Mercante, constituída por escritura pública de 25 de Fevereiro de 1982 (junta a fls. 276 e segs., como doc. n.º 1), é uma pessoa colectiva de direito privado, de base associativa, cujos sócios são pensionistas da Marinha Mercante, constituída com o objectivo de prestar-lhes apoio em defesa dos seus interesses e direitos legítimos, promover, fomentar e apoiar actividades de ordem cultural, recreativa, desportiva e outras, além de participar, através dos meios normalmente disponíveis, na consciencialização colectiva da problemática do reformado ou pensionista.

e) Após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 138/85, os cinco primeiros recorrentes continuaram a ser abonados pela CNN dos complementos de pensão, na forma e pelo tempo que resulta do protocolo assinado, em 8 de Maio de 1985, entre o Ministério do Mar e as comissões executivas das comissões de trabalhadores e dos sindicatos do sector da Marinha Mercante (de fls. 83 a 89), tendo-lhes sido pagas as quantias referidas nos documentos-recibos, juntos de fls. 318 a 324, equivalentes a 16 meses de complemento mensal de pensões.

f) À recorrente Maria Guilhermina foram pagas as quantias referidas nos documentos-recibos de fls. 323 e 324, a título de compensação, como se estivesse ao serviço efectivo da empresa.

Exposta a matéria de facto convém fixar o objecto deste recurso.

O acto objecto do presente recurso é o acto de extinção da CNN, determinado no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 138/85, cujo preâmbulo fundamenta desenvolvidamente a adopção de tal providência.

Não obstante a utilização feita de decreto-lei para essa extinção, estamos em presença de um acto administrativo verdadeiro e próprio, abrangido pela garantia do recurso contencioso consagrada no artigo 268.º, n.º 3, da lei fundamental.

A recorribilidade contenciosa deste acto, aliás, não é aqui posta em causa, pelo que importa passar-se, agora, à apreciação dos vícios que lhe são imputados, pela ordem que vêm arguidos pelos recorrentes.

Dizem os recorrentes (conclusões 4.ª a 12.ª), com o apoio do Ex.mo Magistrado do MP, que o acto impugnado viola o artigo 37.º, n.º 1, das BGEP — Decreto-Lei n.º 260/76 —, porque nos termos deste preceito o Governo só podia extinguir, por liquidação, a CNN, se tivesse feito cessar a intervenção do Estado no sector dos transportes marítimos, o que não sucedeu, pois que pretendeu reestruturar e reorganizar o referido sector público, como expressamente se refere no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 366/84, de 18 de Outubro, que criou as novas empresas «Portline» e «Transinsular».

E dizem também, agora, em parte, que o MP não acompanha, que o acto em causa foi praticado com desvio de poder, porquanto ao decidir-se nele a aludida extinção por liquidação, pretendeu-se mais, no fundo, extinguir todos os vínculos obrigacionais que integram o passivo da empresa.

Não lhes assiste, porém, a razão, como aliás se decidiu e demonstrou no Acórdão deste STA de 26 de Janeiro último, recurso n.º 22 871 (tirado, no caso similar, da extinção da CTM — Decreto-Lei n.º 137/85 —, em que se colocam as mesmas questões), a cuja fundamentação e solução se adere e, por isso, será tido em atenção e se procurará seguir de perto.

Assim, é de considerar que o Decreto-Lei n.º 138/85, ao decidir a extinção, o encerramento da CNN, não violou o citado artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 260/76.

Ao contrário do que pretendem os recorrentes, secundados nesta parte pelo MP, é de interpretar o mesmo preceito no sentido de aí se autorizar a extinção da empresa pública por cessação da sua actividade e não tão-só por cessação da actividade do Estado no sector respectivo. É, aliás, este o entendimento que corresponde ao sentido da interpretação que toda a doutrina sobre o tema tem dado à segunda parte do n.º 1 do mesmo artigo 37.º

Também não se verifica o invocado «desvio de poder», porquanto o que para tanto os recorrentes apontam ao acto recorrido não é mais do que um efeito que a própria lei atribui à sua prática. Na verdade, da extinção da empresa decretada ao abrigo do segunda parte do mencionado n.º 1 do artigo 37.º, como é o caso, resulta a liquidação do seu património, o que acarreta naturalmente a extinção de todos os seus vínculos obrigacionais, pelo que improcede esta arguição.

Na conclusão 13.ª afirmam os recorrentes que o acto recorrido, assumindo o preceituado no artigo 45.º das BGEP, que estabelece o rateio pelos credores no caso de insuficiência do património em liquidação, norma materialmente inconstitucional por ofensa do princípio da responsabilidade consagrado no artigo 22.º da Constituição, está, por isso, eivado de violação da lei agravada.

De facto, em consonância com aquele artigo 45.º determina-se que, mostrando-se insuficiente o produto da realização do activo para o pagamento aos credores comuns, serão estes pagos rateadamente.

Tratando-se, porém, de dispositivos que se limitam a concretizar o princípio da autonomia patrimonial da empresa pública quando referido no momento da liquidação respectiva na sequência da sua extinção. Nada tem a ver com o princípio estabelecido no artigo 22.º da Constituição, que respeita a plano diverso, à responsabilidade do Estado e demais entes públicos menores solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por acções ou omissões praticadas no exercício e por causa das suas funções, de que resulta violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízos para outrem.

Não foi, assim, violado o artigo 22.º da Constituição da República, pelo que improcede tal vício.

Invocam os recorrentes que o acto recorrido violou o princípio constitucional da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição, pois que omitiu a assunção pelo Estado da responsabilidade pelas indemnizações devidas em resultado da extinção da CNN, ao contrário do que ocorreu no caso de extinção de uma outra empresa pública, a Empresa Pública do Jornal *O Século,* uma situação manifestamente igual (conclusão 14.ª).

Todavia, a identidade da situação invocada está longe de ser manifesta e fica por demonstrar, face à alegação singelamente feita do vício com referência da ocorrência de um outro acto de extinção de empresa pública.

É preciso algo mais para se poder concluir pela discriminação. Doutro modo, seria aceitar-se dever o Estado sempre, em geral, nestes casos de extinção de empresas públicas, responsabilizar-se pelas dívidas, quando este parece oferecer qualquer dúvida que o pode fazer

livremente, segundo as especificidades dos casos, que valorará para o efeito de satisfazer ao interesse público.

A identidade de situações que o princípio da igualdade exige que sejam sujeitas ao mesmo regime jurídico, tem também a ver com essas especificidades justificativas das soluções adoptadas, excepcionalmente, dada a valência do princípio já aludido da autonomia financeira das empresas públicas.

A este respeito nada invocaram os recorrentes, pelo que a alegada violação do artigo 13.º da Constituição tem de improceder.

Alegaram os recorrentes — matérias que levaram às conclusões 15.ª, 16.ª e 17.ª — que o acto recorrido viola o princípio da legalidade [artigo 166.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP)], decorrente da fixação das remunerações e demais regalias das empresas públicas e também da CNN estarem sujeitas à aprovação do membro do Governo a quem cabia a tutela da empresa (artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 260/76), o que aconteceu também quanto ao pagamento das prestações a que os recorrentes tinham direito enquanto reformados, pensionistas e pré-reformados, e a que o Estado ficou vinculado através do correspondente acto de aprovação, que não podia desrespeitar, ao não assumir as dívidas da CNN em resultado da extinção desta, como o fez.

Efectivamente, trata-se de matéria sujeita a tutela preventiva do Governo e que funciona como condição do exercício da competência própria da CNN. Nos termos do Estatuto desta, em consonância com o aludido artigo 13.º, n.º 2, alínea *g*), do Decreto-Lei n.º 260/76, cabe ao Governo, através do ministro respectivo, aprovar «o estatuto do pessoal, em particular no que respeita à fixação de remuneração».

Porém, a extinção da empresa em nada afectou o estatuto remuneratório do pessoal respectivo, o qual se manteve incólume, nos termos em que foi sujeito à tutela preventiva do Governo, pelo que não procede também esta arguição.

Suscitam ainda os recorrentes a violação do direito à segurança social, previsto no artigo 63.º da Constituição (conclusão 18.ª), decorrente do acto impugnado os ter privado do recebimento dos complementos de pensões e pensão temporária mensal.

Mas sem razão.

É de considerar (como aliás se decidiu no citado Acórdão desta Secção de 26 de Janeiro último e tem aqui pleno cabimento e aceitação), que as prestações daquela natureza, embora sendo prestações complementares de segurança social, por o correspondente crédito não assumir natureza laboral, não são, contudo, da iniciativa do Estado, mas antes da entidade patronal, da responsabilidade exclusiva desta, cujo cumprimento não incumbe ao Estado em caso de incumprimento por parte daquela.

É isso o que resulta do disposto no artigo 6.º da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, diploma que definiu as bases em que assenta o sistema de segurança social prevista na Constituição.

Segundo aquele artigo 6.º, «Compete ao Estado garantir a boa administração do sistema (da segurança social) e o cumprimento dos compromissos legalmente assumidos pelas instituições de segurança social», sendo estas instituições as pessoas colectivas de direito público que integram o sector operacional do aparelho administrativo da segurança social (artigo 7.º, n.º 2, do mesmo diploma).

Daí que as prestações complementares da segurança social — cf. capítulo VI, artigos 62.º e segs. do citado diploma —, se não integrem no esquema de segurança social que, nos termos do n.º 2 do artigo 63.º da CRP, incumbe ao Estado «organizar, coordenar e subsidiar».

Não foi, assim, violado o n.º 2 do artigo 63.º da Constituição e improcede o correspondente vício.

Suscitam também os recorrentes a violação do direito à segurança no emprego, garantido pelo artigo 53.º da CRP, por haverem sido extintos os seus direitos enquanto reformados, pensionistas e pré-reformados, que na sua génese tinham vínculos laborais e acordos na cessação de contratos de trabalho contra o recebimento de pensões de reforma antecipada, convertível em complementos de reforma (conclusão 19.ª).

Não pode, porém, relevar uma tal arguição, já que os recorrentes nenhuma relação laboral tinham com a CNN à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 138/85. Assim, e como resulta a matéria de facto provada, a recorrente Luisete nunca a teve, limitando-se a receber, por morte do marido, que foi trabalhador da empresa, pensão de sobrevivência; os recorrentes Álvaro, João Teixeira, António e João José, encontravam-se, ao tempo, na situação de reformados e a recorrente Maria Guilhermina já tinha rescindido o contrato de trabalho que a ligava à CNN.

Não se verifica, por isso, esta arguida violação da referida norma constitucional.

Afirmam mais os recorrentes — matéria das conclusões 20.ª e 21.ª —, que a extinção dos direitos dos recorrentes operada pelo acto recorrido traduzem-se num verdadeiro confisco, extinção essa que violou também o seu direito à vida e à integridade pessoal, consagrados nos artigos 24.º e 25.º da Constituição, bem como o seu direito à segurança económica, como pessoas idosas, consagrado no artigo 77.º da Constituição.

Ainda aqui sem razão.

Com efeito, a extinção da CNN não envolveu a extinção dos direitos de crédito dos recorrentes, que continuam a ter a garantia que tinham anteriormente — o património daquela empresa.

Não tem sentido, assim, falar-se de confisco e consequentemente de violação do direito à vida e integridade pessoal, que pressupõe ofensa física ou moral que não se vislumbra ter ocorrido. Também o direito à segurança das pessoas idosas, pelas mesmas razões acima apontadas, não pode ter sido afectado pela prática do acto recorrido, e tanto mais que de prestações complementares se tratam.

Dizem os recorrentes, na conclusão 22.ª, que a decisão recorrida, ao extinguir os seus direitos às mesmas prestações, pôs em causa também a confiança e segurança jurídica dos cidadãos no Estado, corolário do conceito de Estado de Direito democrático que a constituição acolhe nos artigos 2.º, 3.º, n.º 2, e 9.º, alínea *b*).

Também não procede esta arguição, face à já referida autonomia patrimonial de que gozam as empresas públicas. Efectivamente, não impende sobre o Estado, como titular do capital das empresas públicas, qualquer obrigação de assunção das dívidas correspondentes, pelo que os recorrentes, tal como qualquer credor, apenas poderiam contar, legitimamente, como garantia do pagamento do seus créditos, com o respectivo património.

Na conclusão 23.ª referem os recorrentes que o acto recorrido ao retirar aos particulares [alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 138/85], mesmo temporariamente, o direito de acesso aos tribunais,

violou um direito fundamental dos cidadãos consagrado no artigo 20.º da Constituição.

Mas a argumentação não colhe, pois que se encontra desde logo prejudicada pela circunstância [cf. matéria de facto, alíneas *e*) e *f*)] de os cinco primeiros recorrentes continuarem a serem abonados pela CNN dos complementos de pensões e à recorrente Maria Guilhermina haverem sido pagas as quantias a que respeitam os recibos a fls. 323 e 324, a título de compensação, como se estivesse ao serviço efectivo da empresa.

Por último, imputam os recorrentes ao acto impugnado o vício de forma, por haver revestido a forma de decreto-lei e não a de decreto como estabelece o artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril.

Alegam também que sendo o acto recorrido um acto típico da função administrativa do Governo [artigo 220.º, alínea *g*), da CRP] não podia este ter usado da sua competência legislativa e, ao fazê-lo, utilizou essa competência para fim diverso para o qual a Constituição lhe conferiu o poder legislativo, encontrando-se, assim, o acto recorrido eivado de excesso de desvio de poder legislativo, em infracção dos artigos 115.º, n.º 1, 185.º, 201.º, 202.º e 266.º da CRP.

Mas também aqui falece a razão aos recorrentes.

Se é certo que o artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 260/76 prevê que a liquidação (extinção) das empresas públicas se faça por decreto, sendo a respectiva decisão um acto administrativo, como se viu, no entanto a Constituição não excluiu a possibilidade de o decreto-lei ser a forma externa de puros actos administrativos, assim como nenhuma disposição constitucional obriga, por exemplo, que o acto legislativo envolva necessariamente normas gerais e abstractas. (Neste sentido, vejam-se as anotações feitas aos artigos 115.º e 201.º da Constituição, designadamente, por J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, em *Constituição República Portuguesa Anotada,* 2.º vol., 2.ª ed., revista e ampliada).

Por outro lado, o uso feito de diploma mais solene, que melhor satisfaz às exigências do citado artigo 38.º, como aliás refere o Ex.mo Magistrado do MP no seu parecer, não pode consubstanciar o invocado vício de forma.

Improcedem, pois, igualmente os apontados vícios a que respeitam as conclusões 24.ª a 26.ª

Termos em que se nega provimento ao recurso.

Custas pelos recorrentes, com taxa de justiça e procuradoria que se fixam em 10 000$ e 5 000$, respectivamente.

Lisboa, 11 de Março de 1993. — *António José Ribeiro da Cunha* (relator) — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca — Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima.* — Fui presente, *Jorge Manuel Lopes de Sousa.*

Acórdão de 11 de Março de 1993.

Assunto:

Função pública. Concurso de provimento. Poder vinculado.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — No regime do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, a graduação de um candidato, em concurso de provimento, conferia-lhe direito à nomeação para a vaga correspondente ao lugar em que fosse graduado, desde que aberta durante o período de validade do concurso.

2 — Requerendo esse candidato a sua nomeação para essa vaga, tinha a Administração a obrigação de decidir sobre esse pedido, por se tratar de vinculação legal, donde que o silêncio sobre esse pedido, por tempo superior ao que a lei concede para a decisão, dá origem a presunção de indeferimento, para efeitos contenciosos («acto tácito»).

Recurso n.º 25 458, em que são recorrente Manuel José Teixeira e recorrido o Secretário de Estado do Comércio Interno. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Pires Machado.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Manuel José Teixeira, casado, então técnico auxiliar principal do quadro da Direcção-Geral de Concorrência e Preços (DGCP), residente em Lisboa, recorre do despacho de 12 de Agosto de 1987, do Secretário de Estado do Comércio Interno, que indeferiu o recurso hierárquico interposto pelo recorrente, do «indeferimento tácito», atribuído ao director-geral da Concorrência e Preços, este relativo ao requerimento em que o requerente pediu o provimento numa vaga de chefe de secção daquela Direcção-Geral.

Fundamenta o recurso em erro de facto (ter ignorado o conteúdo do aviso do concurso e o preenchimento, com base nesse concurso, de 10 vagas preenchidas após a abertura dele), em erro de direito, por errada leitura e aplicação do n.º 2 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro.

Respondeu a entidade recorrida, levantando questão prévia já resolvida em despacho anterior e, em termos de impugnação, sustentando que a nomeação de um funcionário traduz sempre um poder discricionário: apenas à Administração compete determinar o tempo e a oportunidade da manifestação da sua vontade, em função do interesse público que prossegue, não tendo o candidato aprovado mais que uma faculdade de ser provido, com exclusão de outrem; simples expectativa, jurídica e preferencial.

Sendo um poder discricionário, não se exige da Administração o exercício da sua faculdade.

Como recorrido particular, foi citado Pedro de Almeida Sequeira, que não contestou.

Em alegações, o recorrente apresentou conclusões em que, além de historiar a abertura do concurso, a sua graduação nele, as nomeações feitas no seu âmbito, a abertura da 14.ª vaga, a não nomeação do recorrente e nomeação do recorrido particular, em regime de substituição, argumenta:

1) O despacho recorrido cometeu erro de facto, na medida em que ignorou ou desconheceu que o concurso fora aberto para o preenchimento, não só das três vagas de chefe de secção então existentes, mas também das que ocorressem dentro do prazo de validade do concurso;

2) Cometeu, ainda, erro de facto, enquanto ignorou que, à data em que o recorrente requereu o provimento, já estavam nomeados todos os concorrentes classificados à sua frente;

3) Cometeu um erro de direito, por errada aplicação do n.º 2 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro; e,

4) Infringiu a norma do n.º 1 do artigo 39.º do mesmo decreto-lei, ao recusar o direito do recorrente, ao lugar, e provendo nele pessoa que não havia participado no concurso.»

Contra-alegou a entidade recorrida, apresentando as seguintes conclusões:

«1) A nomeação de um funcionário, independentemente do modo ou processo de recrutamento, traduz o exercício de um acto unilateral, por parte da Administração, constituindo, quanto à sua oportunidade, um acto discricionário;

2) Só a nomeação reveste a natureza de acto definitivo e executório, constitutivo de direitos;

3) O disposto no artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 44/84 não atribui ao candidato aprovado em concurso direito ao provimento, mas sim uma expectativa, jurídica e preferencial, de ser provido.»

O digno magistrado do Ministério Público (MP) é de parecer de que o recurso merece provimento, pois o acto recorrido sofre de violação de lei, nomeadamente, por contrariar o disposto no artigo 39.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro. Ocorrendo a vaga durante o prazo de validade do concurso, o recorrente, como candidato aprovado no concurso, teria o direito de ser provido, uma vez que já tinham sido nomeados os candidatos graduados em posição superior; nesse aspecto, o poder da Administração era vinculado; a vaga não podia ser preenchida com alguém estranho ao concurso, pois isso representaria tirar a validade a este.

A essencial questão a resolver é a de saber se um funcionário aprovado em concurso de provimento e nele graduado, tem direito à nomeação para uma vaga que, no período de validade desse concurso, se abra, na oportunidade adequada à sua graduação, sendo, portanto, vinculado o poder de fazer a nomeação; ou se, pelo contrário, aquele funcionário apenas tem uma expectativa de ser nomeado, sendo discricionário o poder de o nomear.

Consideramos relevantes os seguintes factos, para a decisão do recurso:

1) Por despacho do Secretário de Estado do Comércio Interno, de 14 de Junho de 1985, foi aberto concurso interno para o preenchimento de três vagas de chefe de secção, do quadro da DGCP.

2) O despacho referido no n.º 1 foi publicitado em aviso publicado na 2.ª série do *Diário da República,* de 29 de Junho de 1985.

3) Do aviso referido no n.º 2 constava que o concurso era válido, não só para o preenchimento das referidas três vagas, mas também para as que viessem a ocorrer no prazo de dois anos, a contar da publicação do aviso.

4) Como diploma legal regulador de vários aspectos do concurso, mencionava o aviso o Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro.

5) O recorrente, sendo então auxiliar principal do quadro da DGCP, candidatou-se ao concurso referido no n.º 1.

6) Por aviso publicado na 2.ª série do *Diário da República,* de 9 de Dezembro de 1985, foi publicada a lista de classificação final dos candidatos ao concurso referido no n.º 1 (área de secretariado de apoio), figurando o recorrente no 14.º lugar dessa classificação.

7) Após nomeação dos 12 primeiros classificados, segundo a lista referida no n.º 6, foi nomeado o 13.º classsificado, Gabriel José da Silva, por despacho publicado na 2.ª série do *Diário da República,* de 20 de Janeiro de 1987.

8) Por despacho publicado na 2.ª série do *Diário da República,* de 14 de Março de 1987, Maria Helena Marques Ribeiro Henriques, chefe de secção do quadro da DGCP, que exercia, em regime de substituição, o cargo de chefe de repartição desse quadro, foi nomeada definitivamente para este último lugar.

9) Por requerimento entrado na DGCP, a 26 de Março de 1987, dirigido ao respectivo director-geral, o requerente fez saber que se habilitava ao preenchimento da vaga de chefe de secção, aberta pela nomeação de Maria Helena Marques Ribeiro Henriques para o lugar de chefe de repartição.

10) Por despacho da directora-geral da Concorrência e Preços, de 1 de Abril de 1987, publicado na 2.ª série do *Diário da República,* de 11 de Abril de 1987, foi o primeiro-oficial do quadro daquela Direcção-Geral, Pedro de Almeida Sequeira, nomeado para exercer as funções de chefe de secção, na vaga deixada por Maria Helena Marques Ribeiro Henriques, em regime de substituição, com efeitos a partir de 16 de Março de 1987 e pelo período de seis meses.

11) A 29 de Junho de 1987, o recorrente apresentou na Secretaria-Geral do Ministério da Indústria e Comércio (MIC), recurso hierárquico do indeferimento tácito do requerimento aludido em 9.

12) Sobre o recurso referido no n.º 11, foi elaborado, a 27 de Julho de 1987, na Auditoria Jurídica do MIC, um parecer segundo o qual não existia acto recorrível, carecendo o recurso de objecto (tudo como consta de fls. 8 a 10).

13) A 12 de Agosto de 1987, o Secretário de Estado do Comércio Interno apôs, na primeira página do parecer referido no n.º 12, o seguinte despacho: «Visto. Indefiro o requerimento».

O despacho recorrido é, como facilmente se verá, o recorrido e reproduzido no n.º 13, dos factos que acabamos de descrever. Perante esses factos, façamos a apreciação jurídica dos fundamentos do recurso.

Tanto pela data da sua abertura e da publicitação desta (respectivamente, 14 e 29 de Junho de 1985: n.ºs 1 e 2 da matéria de facto), como pela data do próprio acto recorrido (12 de Agosto de 1987), a matéria colocada à discussão é disciplinada pelo Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro.

O concurso para o preenchimento de vagas era, desde logo, contemplado na alínea *a*) do artigo 6.º do referido decreto-lei, que possibilitava a sua abertura para preenchimento das consideradas necessárias, incluindo, ou não, as que viessem a verificar-se até ao termo do seu prazo de validade.

No caso, tratou-se de concurso interno para o preenchimento de três vagas de chefe de secção (ou seja, de acesso, segundo o n.º 4 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 44/84); mas também, como do mesmo aviso constava, para as vagas que viessem a ocorrer no prazo de dois anos, a contar da publicação do anúncio; isto é, dentro do prazo máximo, legal, de validade do concurso, segundo o artigo 14.º do decreto-lei já mencionado.

A lista de classificação final do concurso em análise foi publicada na 2.ª série do *Diário da República,* de 9 de Dezembro de 1985, assim se cumprindo o artigo 37.º daquele Decreto-Lei n.º 44/84.

Nessa lista, apareceu o recorrente graduado no 14.º lugar, como se vê da 6.ª alínea do elenco dos factos que demos como provados.

A partir daí e porque se não mostra (nem tal foi alegado) que dessa graduação tivesse sido interposto recurso, adquiriu o recorrente o direito de ser nomeado para a 14.ª vaga que ocorresse a partir do início da validade do concurso e até ao termo dessa validade: é essa consequência jurídica que se extrai do n.º 1 do artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 44/84, que dispõe que os candidatos aprovados serão providos nos lugares vagos, de acordo com a classificação obtida.

Não havia, portanto, segundo o referido diploma legal, qualquer margem de discricionariedade para nomear ou não nomear os candidatos classificados e graduados, quando lhes coubesse a vaga, segundo a ordem da sua graduação. Aliás, se assim não fosse, perderia qualquer sentido útil a exigência de concurso e o seu resultado, pois tudo poderia ser ignorado pelo exercício desse pretenso poder discricionário.

Após a publicação da lista de classificação, foram nomeados os candidatos graduados nos 13 primeiros lugares, para as 13 primeiras vagas (factos atrás enunciados, n.º 7).

O concurso — lembremos — destinou-se ao preenchimento de vagas de chefe de secção.

Precisamente uma chefe de secção, que exercia, em regime de substituição, o cargo de chefe de repartição, foi nomeada para este último lugar, a título definitivo (n.º 8 dos factos dados como provados); foi, portanto, aberta a vaga de chefe de secção, que era a sua categoria de origem e que, nessa categoria, era a 14.ª aberta no período de validade do já referido concurso, que, portanto, deveria caber ao recorrente, como graduado, que fora, em 14.º lugar E foi nesse contexto que o recorrente requereu a sua nomeação para esse lugar.

No entanto, para ele foi nomeado, em regime de substituição, o primeiro-oficial Pedro de Almeida Sequeira, por despacho da directora-geral da Concorrência e Preços. Desse despacho recorreu hierarquicamente o ora recorrente, tendo esse recurso sido indeferido pelo ora impugnado despacho. Este foi proferido por concordância com um parecer da Auditoria Jurídica do MIC, segundo o qual não havia qualquer acto recorrível (n.os 12 e 13 dos factos dados como provados). E tal tipo de acto não existiria por não haver obrigação legal de decidir o recurso hierárquico, uma vez que se tratava dum poder discricionário.

Para assim concluir, o referido parecer partiu do princípio de que o concurso foi aberto apenas para preenchimento de três vagas; todas as que ocorressem para além dessas três — e a vaga em causa era a 14.ª — seriam discricionariamente preenchidas. Mas já vimos que, claramente, não era assim: o concurso foi aberto não só para o preenchimento de três vagas, como para as que ocorressem no prazo de dois anos, a contar da publicação do respectivo aviso (e já vimos que esses termos se conformavam com a legalidade).

Como se viu, o aviso do concurso foi publicado a 29 de Junho de 1985; a vaga foi aberta a 14 de Março de 1987 (n.os 2 e 8 da matéria de facto), ou seja, nitidamente dentro dos dois anos que se seguiram à publicação do aviso.

Estava, portanto, a Administração vinculada a prover o recorrente — graduado em 14.º lugar — para a referida 14.ª vaga, uma vez que ocorreu no período de validade do concurso.

Havia, portanto, o dever legal de decidir o recurso hierárquico interposto pelo ora recorrente e de o decidir no sentido de o prover no lugar por ele indicado.

Não o fazendo, o despacho aqui impugnado violou o disposto no n.º 1 do artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro.

Essa violação de lei implica a anulabilidade desse acto administrativo.

Pelo exposto, acordam em anular o despacho de 12 de Agosto de 1987, do Secretário de Estado do Comércio Interno, que indeferiu o recurso hierárquico interposto pelo ora recorrente Manuel José Teixeira, do indeferimento tácito de requerimento que, a 26 de Março desse ano, o recorrente dirigira ao director-geral da Concorrência e Preços, habilitando-se ao provimento no lugar de chefe de secção do quadro da DGCP, que vagara pela nomeação definitiva de Maria Helena Marques Ribeiro Henriques para outro lugar.

Sem custas.

Lisboa, 11 de Março de 1993. — *José Manuel de Moura Pires Machado* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira — José João Fernandes da Silva.* — Fui presente, *António Alfredo Póvoa.*

Acórdão de 11 de Março de 1993.

Assunto:

Carreira médica. Chefe de serviço hospitalar. Concurso de habilitação. Inconstitucionalidade do Regulamento do concurso. Ressalva das situações constituídas.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O Regulamento dos Concursos de Habilitação para o Grau de Chefe de Serviço Hospitalar da Carreira Médica Hospitalar e dos Concursos de Provimento dos Lugares de Chefe de Serviço Hospitalar da mesma Carreira dos Quadros dos Estabelecimentos dependentes da Secretaria Regional dos Assuntos Sociais dos Açores foi declarado inconstitucional, com força obrigatória geral, pelo Acórdão n.º 254/90 do Tribunal Constitucional.

2 — Todavia, aquele acórdão limitou os efeitos da inconstitucionalidade, por forma a salvaguardar as situações constituídas ao abrigo daquele Regulamento e até 6 de Setembro de 1990, data da publicação daquele acórdão no Diário da República.

3 — Tendo o júri do concurso para chefe de serviço de Urologia do Hospital de Santa Maria excluído os recorrentes baseado no parecer da Procuradoria-Geral da República, publicado no Diário da República, *2.ª série, n.º 224, de 27 de Setembro de 1988, homologado pelo Ministro da Saúde no sentido de não ser reconhecido o grau de chefe de serviço obtido anteriormente pelos recorrentes em concurso aberto na Região Autónoma dos Açores,*

e sendo neste mesmo sentido o despacho recorrido do Ministro da Saúde, que indeferiu o recurso hierárquico, deve o mesmo ser anulado por erro nos pressupostos de facto, resultante de errada interpretação e aplicação do acórdão do Tribunal Constitucional.

Recurso n.º 29 578, em que são recorrentes Joshua Gabriel Benoliel Ruah e outros e recorrido o Ministro da Saúde. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Joshua Gabriel Benoliel Ruah, residente em Lisboa, e outros interpuseram recurso contencioso do despacho de 21 de Março de 1991 do Ministro da Saúde, que negou provimento ao recurso hierárquico que os recorrentes tinham interposto da deliberação do júri que os excluiu da lista provisória dos candidatos ao concurso de provimento para chefe de serviço de Urologia do Hospital de Santa Maria (HSM), em Lisboa.

Na petição, complementada pelas alegações, imputam ao acto vícios de violação de lei e de forma, assim concluindo:

«1) O grau de chefe de serviço hospitalar constitui um título que hierarquiza na carreira, legitima o exercício profissional e confere ao respectivo titular a expectativa de ocupação de lugares e cargos dos estabelecimentos e serviços de saúde.

2) A data do aviso de abertura do concurso e da apresentação das candidaturas por parte dos recorrentes, o grau por eles obtido nos Açores ao abrigo do Regulamento dos Concursos de Habilitação para o Grau de Chefe de Serviço Hospitalar da Carreira Médica Hospitalar, etc., e em concurso aberto para o efeito, não havia sido anulado, nem directa, nem indirectamente, isto é, através da anulação do concurso ou da declaração de ilegalidade ou inconstitucionalidade daquele Regulamento.

3) Só por Acórdão de 12 de Julho de 1990, publicado no *Diário da República* em 6 de Setembro de 1990, é que aquele Regulamento foi declarado inconstitucional com força obrigatória geral, mas com ressalva das situações constituídas ao abrigo do mesmo.

4) Existia apenas um parecer da Procuradoria-Geral da República (PGR) sobre a inconstitucionalidade daquele Regulamento, homologado pelo Ministro da Saúde, que o júri considerou como tendo força bastante para excluir os recorrentes, sendo certo que nem pela natureza do acto, nem pelo objecto, podia ter efeitos directos sobre o grau reconhecido aos recorrentes no concurso dos Açores.

5) Posteriormente, foi proferido o Acórdão do Tribunal Constitucional, de 12 de Julho de 1990, que, concordando embora com a doutrina do parecer, entende dever limitar os efeitos da inconstitucionalidade de forma a salvaguardar as situações constituídas ao abrigo do Regulamento até à data da publicação do acórdão no *Diário da República*.

6) O Ministro da Saúde entendeu que esta limitação dos efeitos do caso julgado não se aplicava aos recorrentes, por considerar erradamente que a obtenção do grau e a sua titularidade não se enquadravam no conceito de «situação jurídica», nem a sua ineficácia punha em causa a segurança jurídica.

7) Como decorre directamente da lei — Decreto-Lei n.º 310/82, de 3 de Agosto — a sua atribuição cria no sujeito respectivo uma situação jurídica subjectiva ou uma situação constituída ou adquirida.

8) Tanto assim é que muitos colegas dos recorrentes, com o grau obtido como eles, foram admitidos a concurso e providos em lugares correspondentes.

9) A não consideração do grau dos recorrentes por parte do júri do concurso que os excluiu, atenta contra o princípio da executoriedade dos actos administrativos e da presunção de legalidade de que beneficiam até serem anulados.

10) A qualificação do grau como situação constituída é unânime na doutrina e jurisprudência que se debruçam sobre o princípio geral da protecção da confiança e do respeito pelos direitos adquiridos dos particulares.

11) Ao manter a exclusão do júri e negar provimento ao recurso hierárquico necessário o Ministro da Saúde violou a lei, designadamente o n.º 44 do Regulamento, e fez uma incorrecta aplicação do caso julgado do acórdão do Tribunal Constitucional, pois devia, pelo contrário, ter anulado o concurso por indevida exclusão como concorrentes dos recorrentes.

12) O concurso devia ser sempre anulado, em qualquer caso, por irregularidade formal — vício de forma — devido ao não cumprimento do prazo constante do n.º 45 do Regulamento.

13) Não se pronunciando sequer sobre este vício, o despacho é nulo por força do artigo 668.º, n.º 1, alínea *d*), do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente.

Não houve contra-alegações e o Ministério Público emite parecer no sentido do provimento, com fundamento no vício de violação de lei invocado pelos recorrentes nos artigos 6.º a 11.º e 14.º a 28.º da petição.

Factos assentes:

a) Por aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 16 de Setembro de 1988, foi aberto concurso interno de provimento para chefes de serviço de várias especialidades médicas, entre as quais a de Urologia — uma vaga (fls. 67 e 68).

b) A este concurso apresentaram-se oito candidatos, tendo o júri do concurso deliberado em 20 de Março de 1989, por unanimidade, admitir condicionalmente os candidatos: José Eugénio Cantante Sampaio Cristino e José Luís Paiva Carneiro de Moura.

Com base na interpretação homologada do parecer da PGR, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 224, de 27 de Setembro de 1988, homologado pelo Ministro da Saúde e da circular normativa n.º 14/89 da Direcção-Geral dos Hospitais (DGH), de 3 de Março de 1989, foram excluídos os restantes candidatos: Adolfo José Rommel Rangel, Hélder Albino Soares Coelho, José Manuel Reis dos Santos, Joshua Gabriel Benoliel Ruah, Manuel Marçal Fontes Mendes Silva e Tomás Alberto Freitas de Azevedo [acta n.º 1 de fl. 43 do processo instrutor (PI)].

c) A lista provisória dos candidatos admitidos e excluídos foi afixada a partir de 29 de Março de 1989 no expositor do Serviço de Pessoal, piso 2, do HSM (fls. 27 e 28 do PI).

d) Em 28 de Abril de 1989, o júri deliberou admitir definitivamente os dois candidatos já admitidos provisoriamente (fl 44 do PI) — acta n.º 2 —, sendo de seguida afixada a lista definitiva (fl. 45 do PI).

e) Em 12 de Maio de 1989, o júri atribuiu as seguintes classificações aos candidatos:

José Luís Paiva Carneiro de Moura — 19,00 valores;
José Eugénio Cantante Sampaio Cristino — desistiu.

f) Esta lista classificativa foi homologada por despacho de 6 de Julho de 1989 do director-geral dos Hospitais e publicada no *Diário da República* (fls. 10 e 12 do PI).

g) Os seis candidatos excluídos interpuseram recurso hierárquico para a Ministra da Saúde (fls. 18 a 23).

h) Sobre ele foi emitido o parecer n.º 23/91, de Fevereiro de 1991, da consultora jurídica da Direcção dos Serviços de Contencioso da Secretaria-Geral do Ministério da Saúde de fls. 9 a 13, que é no sentido de ser negado provimento ao recurso.

i) Nesse parecer lavrou o Ministro da Saúde, em 21 de Março de 1991, este despacho: «Concordo, pelo que nego provimento».

j) Os recorrentes obtiveram, em 7 de Agosto de 1987, o grau de chefe de serviço hospitalar em concurso aberto pela Secretaria Regional dos Assuntos Sociais (SRAS) da Região Autónoma dos Açores (RAA) (fls. 27 a 29).

l) Este concurso de habilitação foi aberto por aviso publicado no *Jornal Oficial* da RAA, 2.ª série, de 28 de Maio de 1987 (fls. 24 a 26).

m) Suscitando-se dúvidas quanto à validade deste concurso, o Ministro da Saúde pediu um parecer à PGR, cujas conclusões homologou por despacho de 12 de Fevereiro de 1988, e que só foi publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 27 de Setembro de 1988 (fls. 75 a 86).

n) A requerimento do procurador-geral da República, o Tribunal Constitucional, pelo Acórdão n.º 254/90 de 12 de Julho de 1990, publicado no *Diário da República,* 1.ª série, de 6 de Setembro de 1990, declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas do Regulamento daquele concurso. Limitou porém os efeitos da inconstitucionalidade, por forma a salvaguardar as situações constituídas ao abrigo daquele Regulamento, até à data da publicação deste acórdão no *Diário da República* (fls. 87 a 95).

O direito.

Consta do aviso de abertura do concurso, que aqui está em causa, para chefe de serviço de Urologia do HSM, que é requisito especial ter o grau de chefe de serviço hospitalar da área profissional a que o concorrente se candidata. É o que se questiona é se os recorrentes teriam esse grau.

Vem provado que os recorrentes obtiveram, em 7 de Agosto de 1987, o grau de chefe de serviço hospitalar em concurso de habilitação de validade nacional aberto pela SRAS da RAA, o qual obedeceu ao Regulamento dos Concursos de Habilitação para o Grau de Chefe de Serviço Hospitalar da Carreira Médica Hospitalar e dos Concursos de Provimento dos Lugares de Chefe de Serviço Hospitalar da mesma Carreira dos Quadros dos Estabelecimentos dependentes da SRAS.

Recaindo precisamente sobre todas as normas deste Regulamento, veio o Tribunal Constitucional, a requerimento do procurador-geral da República, declarar a sua inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, limitando porém os efeitos da inconstitucionalidade, por forma a salvaguardar as situações constituídas ao abrigo daquele Regulamento, até 6 de Setembro de 1990, data da publicação do Acórdão n.º 254/90 no *Diário da República.*

Como é sabido, em regra, a declaração da inconstitucionalidade ou da ilegalidade de normas é equivalente à declaração de nulidade das mesmas, podendo porém, por força do n.º 4 do artigo 282.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) o Tribunal Constitucional atenuar estes efeitos «quando a segurança jurídica, razões de equidade ou interesse público de excepcional relevo, que deverá ser fundamentado, o exigirem».

Precisamente foi neste sentido que o Tribunal Constitucional decidiu, lendo-se nele a certo passo:

«Na situação do Regulamento dos Concursos de Habilitação e de Provimento do Grau de Chefe de Serviço Hospitalar da Carreira Médica Hospitalar dos Quadros dos Estabelecimentos da Secretaria Regional dos Assuntos Sociais torna-se manifestamente aconselhável, ao abrigo daquela norma constitucional (artigo 282.º, n.º 4), por razões de segurança jurídica, proceder a uma limitação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade, por forma a proteger as situações concretas que se tenham constituído à sombra daquele bloco regulamentar, e isto independentemente de saber se tal protecção não decorreria já de um certo entendimento do que se dispõe no artigo 282.º, n.º 3, da CRP.»

Sendo assim, o grau ou categoria de chefe de serviço obtido pelos recorrentes em 7 de Agosto de 1987, ao abrigo de tal Regulamento, como situação subjectiva que é não pode deixar de se considerar salvaguarda pelo acórdão do Tribunal Constitucional.

O despacho de 7 de Agosto de 1987, do director regional de Saúde, que aprovou os recorrentes no concurso aberto nos Açores, para a obtenção do grau de chefe de serviço hospitalar, é acto administrativo que definiu a relação jurídica concreta que aqueles estabeleceram no concurso com a Administração — conferir-lhes tal grau que é elemento de vantagem no acesso da respectiva carreira e por isso foi integrar formalmente a sua esfera jurídica. Isto significa que esse acto administrativo definiu uma situação jurídica concreta no que toca a cada um dos recorrentes, que foi ressalvada pelo acórdão do Tribunal Constitucional.

Decorre do exposto que os recorrentes possuíam o grau exigido para o concurso em causa, nos termos do n.º 44 do Regulamento, aprovado pela Portaria n.º 231/86, de 21 de Maio, ao contrário do que o júri decidiu e o Ministro da Saúde sancionou.

Deste modo, o grau obtido pelos recorrentes, assim como a situação funcional concreta dele decorrente, não podem deixar de ser entendidas como «situação constituída», prevista na alínea *b*) da parte III do acórdão do Tribunal Constitucional.

Tanto direito tem ao uso do «grau» quem já foi provido à data da publicação do acórdão como quem pretende vir a ser provido, desde que o «grau» tenha sido obtido e constituído na esfera jurídica do respectivo titular antes da publicação do mesmo acórdão.

O despacho de indeferimento do recurso hierárquico desrespeita a reserva decidida pelo Tribunal Constitucional.

Tal acto, concordando com a informação n.º 23/91 (fls. 9 a 13) que, por errada interpretação desse acórdão, restringe o seu alcance, erro nos pressupostos de facto e de direito, por via da errada interpretação e aplicação do acórdão do Tribunal Constitucional.

A procedência deste vício prejudica o conhecimento dos demais alegados.

Nestes termos e tudo considerando, dá-se provimento ao recurso e, em consequência, anula-se o despacho do Ministro da Saúde de 21 de Março de 1991.

Sem custas.

Lisboa, 11 de Março de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima — António José Ribeiro da Cunha.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 11 de Março de 1993.

Assunto:

Integração do quadro de efectivos interdepartamentais — artigo 9.º, n.º 1, alínea f), do Decreto-Lei n.º 42/84, de 3 de Fevereiro.

Doutrina que dimana da decisão:

Pela alínea f) *do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 42/84, de 3 de Fevereiro, não foi assegurada a integração no quadro de efectivos interdepartamentais dos requerentes com pedidos de ingresso no quadro geral de adidos, mas já indeferidos, por inobservância dos prazos para esse efeito estabelecidos no n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 356/77, de 31 de Agosto, e, cumulativamente, pelo fundamento de falta de prova da nacionalidade portuguesa.*

Recurso n.º 30 131, em que são recorrente João Fernandes Leal e recorrido o Secretário de Estado do Orçamento. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Correia de Lima.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — *A*) João Fernandes Leal, com os demais sinais dos autos, veio interpor recurso contencioso para anulação do despacho, de 23 de Setembro de 1991, do Sr. Secretário de Estado do Orçamento, que lhe indeferiu o pedido que o recorrente lhe havia dirigido no sentido de autorizar o seu ingresso no quadro de efectivos interdepartamentais (QEI).

Imputou-lhe os vícios de violação de lei — alíneas *e*) e *f*) do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 42/84, de 3 de Fevereiro —, e juntou com a petição os documentos de fls. 7 a 34.

Simultaneamente, pediu também apoio judiciário, com dispensa de preparos e de pagamento de custas, o que lhe foi deferido por despacho de fls. 56 e 56 v.º

Em alegações finais, formulou as seguintes conclusões:

«1 — O recorrente, nascido na Guiné-Bissau, serviu o exercício português e combateu nas suas fileiras, em Moçambique;

2 — Foi, depois de desmobilizado, secretário de finanças de 3.ª classe, no então Estado Português de Moçambique;

3 — Após a independência deste território, ali permaneceu voluntariamente como cooperante português, após outorga de um contrato de prestação de serviços formlado nos termos do Acordo celebrado entre Portugal e a Frelimo;

4 — Em 1978, no termo de um dos prazos de prorrogação do seu contrato com a República Popular de Moçambique, requereu, através da Embaixada de Portugal no Maputo, o ingresso no quadro geral de adidos (QGA);

5 — Tal requerimento veio a ser indeferido por extemporaneidade e falta de nacionalidade portuguesa;

6 — Continuou em Moçambique ao abrigo do contrato de prestação de serviço, até que em 1988 foi expulso daquele país, após ter cumprido 30 dias de cadeia por não ter 'como português', isto é, estrangeiro, renovado a licença de residência;

7 — O ora recorrente sempre se considerou português e quando o indeferimento para entrada no QGA o convenceu do contrário, ficou em Moçambique por não vislumbrar meios de subsistência em Portugal;

Não requereu desde logo a concessão ou conservação da nacionalidade portuguesa pois era sobejamente conhecida a posição das entidades competentes de inferir tais pedidos a quem não residesse em Portugal (não se referiu o n.º 8);

9 — Mas logo que chegou a Portugal apresentou tal requerimento;

10 — A concessão da nacionalidade portuguesa ao ora recorrente em Agosto de 1991 situa-se no prazo normal da sua obtenção pelos interessados;

11 — Requereu, então, ao abrigo do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 42/84, de 3 de Fevereiro, o seu ingresso no QEI que este diploma criara, ao extinguir o QGA;

12 — Requerera em 1978 o ingresso no QGA e faltava-lhe, apenas, para completar o processo, a prova de nacionalidade portuguesa;

13 — Obtida esta prova e comprovado que a demora na sua obtensão não lhe é imputável, pois que, em Agosto de 1987, ainda trabalhava como cooperante na República Popular de Moçambique, donde veio expulso, em 1988, é-lhe aplicável a citada alínea *f*) do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 42/84, devendo pois ingressar no QEI;

14 — Deste modo, a Ex.ma Entidade recorrida incorreu no vício de violação de lei ao considerar não aplicável ao recorrente a alínea *f*) do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 42 784, de 3 de Fevereiro, infringindo tal disposição legal ao negar o ingresso do recorrente no QEI da Secretaria de Estado, ora recorrida.»

B) Respondeu e contra-alegou a autoridade recorrida, pugnando pela legalidade do despacho impugnado e concluindo pelo improvimento do recurso.

Juntou o processo instrutor apenso, esclarecendo não haver nos arquivos da Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP) outros elementos ou expediente relativo ao recorrente.

Sustentou, em síntese e com pertinência para o vício levado às conclusões da alegação do recorrente, que a alínea *f*) do artigo 9.º citado apenas se reporta aos agentes que tivessem requerido o seu ingresso no QGA em cumprimento dos prazos para o efeito estabelecidos e que à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 42/84, de 3 de Fevereiro, tivessem o seu processo pendente por falta de

prova da nacionalidade, permitindo-lhes demonstrar que tal falta de prova não lhes é imputável.

Ora, por despacho de 24 de Setembro de 1980 foi indeferida ao recorrente a sua pretensão de ingressar no QGA, pelos fundamentos seguintes: falta de nacionalidade portuguesa, requisito indispensável para tal ingresso; apresentação extemporânea do requerimento, atentos os prazos do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 356/77, de 31 de Agosto.

E, logo em 1980, o recorrente ficou a saber tais fundamentos, sem que daquele despacho tenha sido interposto qualquer recurso.

Pelo menos desde essa data não podia ignorar que não possuía a nacionalidade portuguesa, que, por desconhecimento seu da lei, julgava ser a sua.

E só a terá requerido em 1988, tendo-lhe sido concedida em 1991.

Ora, a alínea *f*) do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 42/84, de 3 de Fevereiro, só é aplicável aos que já tivessem pretendido fazer a prova da nacionalidade e não o tivessem podido fazer por razões que lhes não eram imputáveis, o que não é caso do recorrente, irrelevando para o efeito as razões por este invocadas na conclusão n.º 7 da alegação.

C) O Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu seu douto parecer de fls. 81 e 81 v.º, concluindo pelo improvimento do recurso, com os seguintes fundamentos:

«Entendemos que a alínea *f*) do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 42/84, de 3 de Fevereiro, seria aplicável à situação do recorrente se o seu requerimento, a que se referem as conclusões 4.ª e 5.ª das alegações, tivesse sido indeferido apenas com base na falta de nacionalidade portuguesa.

Porém, como o próprio recorrente reconhece, aquele requerimento de ingresso no QGA foi também indeferido por extemporaneidade.

Isto é, já em 1978, quando requereu o ingresso no QGA, não teria tido direito àquele ingresso, mesmo que fosse titular da nacionalidade portuguesa, por extemporaneidade do requerimento.

Daí que a sua situação não se enquadre na alínea *f*) do n.º 1 daquele artigo 9.º, pois ainda que possa demonstrar que lhe não é imputável a falta de prova da nacionalidade, o seu processo não está a aguardar aquela prova, sendo extemporâneo o pedido, como já era em 1978 e como ficou definitivamente decidido naquela data [. . .]»

D) Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

II — Com relevo para a decisão mostra-se provado:

A) o recorrente nasceu, em 29 de Junho de 1942, na ex-Província Ultramarina da Guiné, hoje República da Guiné-Bissau, tendo-lhe sido concedida a nacionalidade portuguesa, nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho, por despacho de 18 de Julho de 1991, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 176, de 2 de Agosto de 1991 (fl. 31 do apenso de fl. 33 dos autos).

B) Por portaria de 19 de Julho de 1970 da Direcção Provincial de Moçambique dos Serviços da Fazenda e Contabilidade, publicada no *Boletim Oficial de Moçambique,* 2.ª série, de 8 de Outubro de 1970, foi nomeado aspirante provisório e colocado na Direcção Distrital de Moçambique (fl. 14 dos autos).

C) Conforme publicação no referido *Boletim Oficial de Moçambique*, 2.ª série, n.º 112, de 26 de Setembro de 1974, foi nomeado secretário de finanças de 3.ª classe, depois de ter sido terceiro-oficial, conforme

publicação no *Boletim Oficial* referido de 8 de Junho de 1972 (fls. 15 a 17 dos autos).

D) Em 2 de Julho de 1975, outorgado entre o recorrente e a Frente de Libertação de Moçambique o contrato de prestação de seviços a que corresponde a fotocópia de fls. 19 a 22 dos autos, que aqui se dá por reproduzido, dele constando que o ora recorrente residia até então em Mocuba, Província da Zambézia, tendo a categoria de secretário de finanças de 3.ª classe.

Mais dele consta, nomeadamente, que tal contrato «fica sujeito ao regime fixado no acordo relativo aos funcionários portugueses que prestam serviço em Moçambique, celebrado entre o Estado Português e a Frente de Libertação de Moçambique, em Lourenço Marques, aos 7 de Maio de 1975, adiante transcrito».

D) Datado de 19 de Setembro de 1979, o encarregado de negócios da Embaixada de Portugal em Maputo enviou ao Sr. Ministro da Administração Interna o ofício de fl. 23 dos autos, que aqui se dá por reproduzido, de que se destaca:

«Tenho a honra de enviar a V. Ex.ª [. . .] o pedido de ingresso no 'QGA' ao abrigo do Decreto-Lei n.º 294/76, de João Fernandes Leal.

Esclarece-se que só nesta data se enviam os pedidos de actividade fora do quadro e ingresso, em virtude de o funcionário não ter tido possibilidades de obter a sua documentação por ter estado em serviço em várias localidades, neste Estado de Moçambique.»

E) A fl. 23 do apenso mostra-se junto um requerimento do ora recorrente, datado de 10 de Setembro de 1979 e registado na Embaixada de Portugal em 11 de Setembro, dirigido ao Sr. Ministro da Administração Interna, do seguinte teor:

«João Fernandes Leal, morador na Rua das Flores, 20, *flat* 2, em Maputo, secretário de finanças de 3.ª classe, letra N, da Repartição de Finanças do 1.º Bairro Fiscal de Maputo, portador do passaporte guineense n.º 003573, emitido em Bissau, nascido a 29 de Junho de 1942, vem muito respeitosamente requerer a V. Ex.ª se digne autorizar o ingresso no QGA, nos termos do Decreto-Lei n.º 294/75, de 24 de Abril de 1976».

F) A fl. 29 do apenso mostra-se junto um requerimento do ora recorrente, dirigido igualmente ao Sr. Ministro da Administração Interna, datado de 10 de Setembro de 1979 e registado na Embaixada em 11 de Setembro de 1979, pelo qual aquele requereu «[. . .] a actividade fora do quadro mediante o Decreto-Lei n.º 356/77, de 31 de Agosto de 1977. Artigo 1.º, alínea *a*) do n.º 3».

G) Na petição do recurso contencioso refere o recorrente que também em Setembro de 1979 dirigiu ao Sr. Ministro da Administração Interna o requerimento de fl. 25 dos autos, «em que justificava a formulação tardia de tal pedido» — de ingresso no QGA.

Esse requerimento, igualmente datado de 10 de Setembro de 1979, corresponde ao original de fl. 28 do apenso, mas, ao contrário dos de fls. 27 e 29 do apenso, não tem nele qualquer registo de entrada na embaixada nem em qualquer serviço oficial, embora, tal como nos demais referidos, apareça assinado por «João Fernandes Leal».

Dele se salienta o seguinte:

«1 — Tendo terminado no dia 25 de Junho de 1978 o seu contrato com a República Popular de Moçambique como servidor — Acordo de 7 de Maio de 1975 — e não tendo sido possível obter toda a documentação por ter estado em serviço em várias localidades, neste

Estado de Moçambique, e, por outro lado, ter tido diversos problemas de ordem política (perseguição por parte da estrutura política dos serviços), e, inclusivamente, problemas familiares,

2 — Só agora lhe é possível requerer a V. Ex.ª o seu ingresso no QGA, pelo que humildemente pede a V. Ex.ª se digne relevar-lhe a falta, considerando o seu pedido feito tempestivamente.»

H) Datada de 18 de Setembro de 1980, foi prestada na Direcção-Geral de Recrutamento e Formação, da Secretaria de Estado da Reforma Administrativa, a informação n.º 11 874, de fl. 30 do apenso, a qual aqui se dá por reproduzida, de que se destaca:

«Assunto: ingresso no QGA referido por João Fernandes Leal.

1. João Fernandes Leal Solicitou ingresso no QGA em 11 de Setembro de 1879.

2. O seu pedido é de indeferir, porque:

a) Não reúne os requisitos legais exigidos pela alínea *a*) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 294/76, de 24 de Abril, na nova redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 819/76, de 12 de Novembro, visto não fazer prova de nacionalidade portuguesa.

b) Foi entregue fora do prazo estabelecido pelo n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 356/77, de 31 de Agosto.»

I) Sobre essa informação foi exarado, com data de 24 de Setembro de 1980, sob a invocação de «Por subdelegação de S. Ex.ª o Secretário de Estado da Reforma Adminsitrativa (*Diário da República,* 1.ª série, de 16 de Abril de 1980)», o seguinte despacho: «Concordo».

J) Na sua petição de recurso, o recorrente, após se referir aos requerimentos datados de 10 de Setembro de 1979, reconhece que:

«Um ano depois, por instância do ora recorrente junto da Embaixada de Portugal em Moçambique, soube que o seu pedido de ingresso no QGA fora indeferido: por não ter a nacionalidade portuguesa e por formulação intempestiva do pedido.»

L) Registado no Gabinete do Secretário de Estado do Orçamento sob o n.º 845, com data de 13 de Agosto de 1991, o ora recorrente dirigiu ao Secretário de Estado do Orçamento o seu requerimento de fls. 13 a 15 do apenso, que aqui se dá por reproduzido, onde solicita o seu ingresso no QEI daquela Secretaria de Estado, ao abrigo do disposto nas alíneas *e*) e *f*) do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 42/84, de 3 de Fevereiro, com ele juntando o documento de fl. 30 do apenso e acima referido em supra *H*), que é o original de tal informação com o respectivo despacho de indeferimento.

Aí referiu, designadamente, que «houve justo impedimento quanto à entrega tardia do requerimento a pedir o ingesso no QGA, atendendo a que tal atraso resultou da falta de conhecimento atempado da legislação pertinente, em consequência da colocação do signatário em localidades do interior de Moçambique, longe da capital, como prova o ofício da Embaixada de Portugal»:

«Estava convencido de que conservara a nacionalidade portuguesa, como o demonstra o facto de ter outorgado o contrato de cooperação estabelecido ao abrigo de um acordo entre o Estado Português e a Frelimo.

E ainda, também, quando posteriormente se apoiou na Embaixada de Portugal para obter o seu ingresso no QGA e a sua colocação na situação de 'actividade fora do quadro', o que só seria lícito sendo português.

Somente a comunicação da Direcção-Geral de Recrutamento e Formação o alertou para o facto de ter que obter a concessão de uma nacionalidade, a portuguesa, que sempre julgou ser sua.»

Já obteve a nacionalidade portuguesa por despacho de 18 de Julho de 1981.

M) Relativamente a este requerimento do recorrente foi prestada a informação da DGAP de fls. 8 e 9 do apenso, que aqui se dá por reproduzido, no sentido do seu indeferimento, porquanto, em resumo:

O pedido do requerente de ingresso no extinto QGA foi indeferido por despacho de 24 de Setembro de 1980, por aquele não ter provado a nacionalidade portuguesa e por ter sido entregue tal pedido em 11 de Setembro de 1979, fora dos prazos do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 356/77, de 31 de Agosto.

Já então havia alegado não lhe ter sido possível obter toda a documentação por ter estado em serviço em localidades diversas e por tido problemas familiares.

Tendo cessado em 25 de Junho de 1978 o contrato de prestação de serviços, celebrado ao abrigo do Acordo de 7 de Maio de 1975, este firmado entre Portugal e a Frelimo, o prazo para requerer o ingresso no referido quadro terminou em 29 de Novembro de 1979, de acordo com o Decreto-Lei n.º 356/77, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 497/77, de 26 de Novembro.

Conforme consta da informação de 6 de Fevereiro de 1980, do Serviço Central de Pessoal, sobre a qual recaiu o despacho de 5 de Maio de 1980 do então Secretário de Estado da Administração Pública, não é enquadrável na figura do justo impedimento a residência em zonas de difícil acesso determinante de impossibilidade de entrega de documentos e de desconhecimento da legislação e prazos nele fixados para requerer o ingresso no QGA.

Por outro lado, a sua pretensão de ser integrado no QEI não tem qualquer viabilidade, não podendo ser abrangido pela alínea *e*) do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 42/84, de 3 de Fevereiro, por ter terminado o seu contrato de servidor em 25 de Junho de 1978, nem pela alínea *f*) do mesmo preceito legal, por não ter sido apenas a falta de prova de nacionalidade, aliás feita muito tardiamente, que motivou o indeferimento do seu pedido de ingresso, mas ainda a extemporaneidade do mesmo.

N) Sobre essa informação, datado de 23 de Setembro de 1991, a Secretária de Estado do Orçamento exarou o seguinte despacho: «Concordo».

P) A fls. 5 e 6 do apenso mostra-se junta uma certidão autenticada, onde, pela Direcção Nacional dos Serviços de Finanças, em Maputo, se certifica que, relativamente ao ora recorrente, consta dos livros e demais documentos ali arquivados que aquele, secretário de finanças de 3.ª classe, em serviço no 1.º Bairro Fiscal, «foi efectivo e abonado dos seus vencimentos desde 1 de Janeiro de 1976 a 31 de Julho de 1987, tendo sofrido os descontos legais para a aposentação e para a pensão de sobrevivência».

III — *A*) Nos recursos contenciosos processados nos termos do Regulamento do STA, aprovado pelo Decreto n.º 41 234, de 20 de Agosto de 1957, o que ocorre nos presentes autos, a sua delimitação é feita pelas conclusões da alegação, como resulta do disposto no artigo 690.º, n.º 1, do Código de Processo Civil (CPC), *ex vi* do § único do artigo 67.º do citado Regulamento do STA, sendo orientação deste Tribunal

entender-se, face ao disposto no artigo 684, n.º 3, do CPC, que o recorrente abandonou a arguição dos vícios invocados na petição de recurso quando os não inclui nas conclusões da alegação (cf., por todos, Acórdão de 13 de Janeiro de 1983, in *Acórdãos Doutrinais,* n.ºs 260-261, p. 991).

Assim, não se tratando de vício de conhecimento oficioso, não se conhece do vício invocado pelo recorrente na petição inicial, mas não levado às conclusões da alegação, relativo à violação da alínea *e*) do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 42/84, de 3 de Fevereiro.

B) A única questão a decidir é, pois, a de saber se o acto recorrido, ao indeferir a pretensão do recorrente de ingressar no QEI, violou ou não o disposto na alínea *f*) do n.º 1 do artigo 9.º do citado Decreto-Lei n.º 42/84.

Vejamos, pois.

Atendendo à independência dos territórios ultramarinos e com vista a definir o estatuto dos funcionários portugueses aí em serviço, o Decreto-Lei n.º 23/75, de 22 de Janeiro, criou o QGA, permitindo que aqueles servidores nele pudessem ingressar, a requerimento seu, desde que mantivessem a nacionalidade portuguesa e, ascendendo tais territórios à independência, aqueles deixassem de aí prestar serviço, vindo residir em Portugal.

Pelo Decreto-Lei n.º 284/76, de 24 de Abril, como se diz no seu preâmbulo, foi criado «[. . .] um único QGA em substituição do quadro criado pelo Decreto-Lei n.º 23/75, para funcionários provenientes dos territórios descolonizados e dos adidos que viessem a encontrar-se afectos ao Ministério da Administração Interna [. . .]».

Nos termos desse diploma, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 819/76, de 12 de Novembro, o ingresso nesse QGA, criado na Secretaria de Estado da Administração Pública, manteve-se para os agentes de nacionalidade portuguesa, sendo o ingresso condicionado a requerimento do interessado e superiormente deferido, com publicação no *Diário da República* (artigos 17.º, 18.º, 20.º e 21.º).

Na alínea *b*) do artigo 21.º permitia-se, designadamente, o ingresso a todo o tempo para os agentes de nacionalidade portuguesa que, continuando a prestar serviço nos territórios descolonizados, cessacem ou interrompessem os contratos celebrados ao abrigo de acordos de cooperação, desde que a rescisão do contrato fosse seguida de fixação de residência em Portugal.

Contudo, pelo Decreto-Lei n.º 356/77, de 31 de Agosto, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 497/77, de 26 de Novembro, que entrou em vigor, mesmo na nova redacção, no dia 1 de Setembro de 1977 (cf. artigo 9.º daquele e artigo 2.º deste), pretendeu-se «reassegurar o direito de acesso à função pública, o que impunha, no que respeita ao QGA, a redefiniçáo das condições de acesso e encerramento do referido quadro», conforme se diz no preâmbulo do citado Decreto-Lei n.º 497/77, em consonância com o que já fora afirmado no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 356/77, onde também se reconhecia que, com a criação e funcionamento do QGA, se tinham estabelecido restrições ao direito de livre acesso de todos os cidadãos à função pública, continuando a Administração a suportar o ónus da parte ou da totalidade dos vencimentos dos que ingressassem no QGA.

E, nessa conformidade, embora mantendo-se que o ingresso no QGA era permitido apenas aos agentes da ex-administração ultramarina que mantivessem a nacionalidade portuguesa, de acordo com a lei vigente [alínea *a*) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 294/77,

na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 819/76], e condicionando-se ainda o ingresso a requerimento do interessado (artigo 1.º, n.º 1), fixaram-se novos prazos para a apresentação do respectivo requerimento de ingresso [artigo 1.º, n.º 2, alíneas *b*) a *d*)].

Referem-se apenas as alíneas *a*) e *d*), uma vez que as *b*) e *c*) se reportam a prestação de serviço, respectivamente, em Macau e Timor, o que não está ora em causa.

E assim, na alínea *a*) fixou-se, como termo final, a data de 31 de Dezembro de 1977, para os requerimentos daqueles que tivessem continuado e se encontrassem a prestar serviço na Administração das ex-colónias tornadas independentes.

E na alínea *d*), fixou-se, como termo final, o dia 29 de Novembro de 1977, («até 90 dias após a entrada em vigor deste diploma [. . .]»), «para os não referidos nas alíneas anteriores, quando for justificada e comprovada documentalmente a impossibilidade de requerimento dentro dos prazos anteriormente estabelecidos».

Mais se prescreveu (n.º 3 do artigo 1.º), relativamente aos agentes a que se reporta a alínea *a*) do n.º 1, que, se estes desejassem continuar, para além de 31 de Dezembro de 1977, a prestar serviço à Administração das ex-colónias tornadas independentes, deveriam entregar nas respectivas representações diplomáticas de Portugal, juntamente com os documentos necessários à instrução do processo de ingresso no QGA, um requerimento dirigido ao Secretário de Estado da Administração Pública, solicitando autorização para entrarem, simultaneamente, ou na situação de actividade fora do quadro, se ficassem a prestar serviço ao abrigo de acordo de cooperação ou de contrato assinado com prévia autorização da Administração Portuguesa, ou na situação de licença sem vencimento por tempo indeterminado, caso se não verificassem aquelas condições.

Tais requerimentos e documentos teriam a data de entrada na respectiva representação diplomática e seriam remeridos por esta à Secretaria de Estado da Integração Administrativa (n.º 4 do artigo 1.º).

Foi, pois, na sequência de uma clara opção de natureza política e financeira que o legislador fixou novos prazos para apresentação do requerimento de ingresso no QGA.

Tendo em conta que o ora recorrente, em 2 de Julho de 1975, outorgou com a Frelimo um contrato de prestação de serviços, quando em Moçambique era secretário de finanças de 3.ª classe, fica-se assim a compreender por que razões o ora recorrente, quando, em 11 de Setembro de 1979, pela primeira vez, requereu o seu ingresso no QGA e a passagem à situação de fora quadro [supra II-*D*), *E*), *F*), *E*) e *G*)], solicitou que o seu requerimento fosse considerado tempestivo e invocou, como motivo do atraso desse pedido, a impossibilidade de obter toda a documentação, por ter estado em serviço em várias localidades do Estado de Moçambique e por ter tido diversos problemas de ordem política e familiar.

E também se compreende por que motivo o Encarregado de Negócios Estrangeiros da Embaixada de Portugal em Maputo, ao remeter, em 19 de Setembro de 1979, os pedidos de ingresso e de actividade fora do quadro do ora recorrente, invocou que só nessa data os enviava «em virtude de o funcionário não ter tido possibilidades de obter a sua documentação por ter estado em serviço em vários localidades, neste Estado de Moçambique».

Esse pedido, de 11 de Setembro de 1979, do ora recorrente, foi indeferido por despacho de 24 de Setembro de 1980, por dois fundamentos:

Entrega fora dos prazos estabelecidos no n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 356/77, de 31 de Agosto;

Não ter o recorrente feito prova da nacionalidade portuguesa.

Para melhor compreensão da invocação deste último fundamento, convém ter presente que, como vem provado [supra II-*A*)], o recorrente nasceu na ex-Província da Guiné, tendo adquirido a nacionalidade portuguesa, nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho, por despacho de 18 de Julho de 1991, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 2 de Agosto de 1991, e que por declaração da Presidência da República Portuguesa, publicada no *Diário da República,* de 11 de Setembro de 1974, foi reconhecida a independência da República da Guiné-Bissau.

Tendo em conta que por aquele diploma se disciplinou em novos moldes a nacionalidade dos cidadãos nascidos e domiciliados em territórios da administração ultramarina que, por via da descolonização, entretanto tinham ascendido à independência, tudo indica que o recorrente, por via desse novo regime da nacionalidade e em resultado da independência da Guiné-Bissau, perdeu a nacionalidade portuguesa (artigo 4.º do citado diploma), voltando a adquirí-la em 1991.

Como resulta dos factos provados, um ano depois, o ora recorrente teve conhecimento dos fundamentos desse acto de indeferimento, de 24 de Setembro de 1980, tendo mesmo acabado por ficar de posse do original desse despacho e da informação de que aquele se apropriou por concordância [supra II-*J*) e *L*)].

Nunca o recorrente alegou ter impugnado tal despacho, nem consta dos autos qualquer impugnação do mesmo.

Só em 13 de Agosto de 1991, quando havia já adquirido a nacionalidade portuguesa, ao abrigo do disposto no artigo 5.º do citado Decreto-Lei n.º 308-A/75, é que veio requerer o seu ingresso no QEI, ao abrigo, nomeadamente, do disposto na alínea *f*) do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 42/84, de 3 de Fevereiro, a qual sustenta no presente recurso ter sido violada pelo despacho impugnado, de 23 de Setembro de 1991, do Secretário de Estado do Orçamento, que lhe indeferiu a pretensão, nele se considerando, nomeadamente e quanto a tal fundamento, que essa integração era inviável, por se manter a extemporaneidade do pedido de ingresso no QGA, conforme fora decidido pelo despacho de 24 de Setembro de 1980.

Não tem razão o recorrente.

Na verdade, o Decreto-Lei n.º 42/84, de 3 de Fevereiro, extinguiu, a partir de 30 de Junho de 1984, o QGA, criado pelo Decreto-Lei n.º 294/76, de 24 de Abril (artigo 1.º).

Como justificação, conforme resulta do seu preâmbulo, invocou-se o facto dele ter cumprido «os objectivos para que foi criado — gestão de pessoal tornado excedentário após a descolonização» — e porque «[...] não se justifica a manutenção de existência daquele quadro, dado o reduzido número de pessoal que ainda gere».

Nos termos constantes do seu artigo 2.º, definiu os destinos que teriam os «adidos» e que, consoante as situações em que se encontravam, são os seguintes: integração nos serviços e organismos públicos e nas empresas públicas ou nacionalizadas; aposentação obrigatória; integração no QEI.

Seguidamente, estabeleceu o regime de cada um desses destinos e, no artigo 9.º, n.º 1, prescreveu que seriam integrados nesse quadro, que criou, os «adidos» que se encontrassem nas várias situações previstas nas alíneas *a*) a *e*), bem como — alínea *f*): «Os requerentes cujos processos se encontram incompletos por falta da prova da nacionalidade e que demonstrem, documentalmente, que isso se não deve a razão que lhes seja imputável».

Como vimos já, pelo Decreto-Lei n.º 356/77, de 31 de Agosto, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 497/77, de 26 de Novembro, o legislador, por clara opção de natureza política e financeira, fixou novos prazos de caducidade para o ingresso no QGA, sendo o mais longo, com termo em 31 de Dezembro de 1977, para os agentes de nacionalidade portuguesa que tivessem continuado e se encontrassem a prestar serviço na Administração das ex-colónias tornadas independentes.

Esse prazo era aplicável mesmo aos agentes que fizessem prova da nacionalidade portuguesa.

Encerrado, a partir de 31 de Dezembro de 1977, o acesso ao QGA, o que o legislador intencionou pelo Decreto-Lei n.º 42/84, de 3 de Fevereiro, enquanto extinguiu esse quadro a partir de 30 de Junho de 1984, foi dar destino aos «adidos», ou seja, aos agentes que haviam já entrado no QGA. Excepcionalmente, porém, entendeu dever parificar aos «adidos», integrando-os no QEI, aqueles agentes que nessa data tivessem processos incompletos para integração no QGA, por neles faltar prova da nacionalidade, e que demonstrassem, documentalmente, que essa insuficiência instrutória resultava de motivo que lhes não era imputável.

Face ao texto da lei, seus objectivos e razões subjacentes ao diploma anterior para estabelecer prazos de caducidade quanto aos pedidos de ingresso no QGA, não pode razoavelmente defender-se que, na alínea *f*) do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 42/84, o legislador, ao mesmo tempo que extinguiu o QGA, pretendesse libertar os requerimentos respectivos de qualquer desses prazos de caducidade legalmente estabelecidos e cujos termos finais já haviam ocorrido.

Isso corresponderia a validar o que era até então ilegal, em clara oposição aos objectivos do diploma anterior, sem que se encontre qualquer justificação para tanto, nem resultando tal objectivo do texto da lei.

Face ao que se expôs, tendo em conta que o sistema jurídico forma um todo unitário e coerente, o único entendimento admissível, nos termos do artigo 9.º do Código Civil, é o de que, na citada alínea *f*) do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 42/84, o legislador não pretendeu reabrir o acesso do QGA aos agentes que, em devido tempo (dentro dos prazos de caducidade estabelecidos no n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 356/77), não haviam requerido o ingresso naquele.

Aí se contemplam apenas os requerentes com pedidos de ingresso no QGA e formulados dentro dos prazos para o efeito estabelecidos pelo n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 356/77.

Só esses pedidos foram considerados pelo legislador como desencadeadores de processos de integração no QGA, que lhe mereciam protecção legal, e, por isso, embora à data da entrada em vigor no Decreto-Lei n.º 42/84 estivessem incompletos por falta de prova da nacionalidade, assegurou aos seus requerentes o ingresso no QEI, em parificação com os «adidos», ou agentes integrados no QGA, desde que fosse completada tal deficiência instrutória e fosse de-

monstrado documentalmente que tal insuficiência se ficou a dever a razão que lhes não era imputável.

Ora, no caso, como vimos, o ora recorrente havia requerido o seu ingresso no QGA em 11 de Setembro de 1979, portanto, transcorrido que estava o prazo de caducidade mais longo estabelecido na alínea *a*) do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 356/77, com termo final em 31 de Dezembro de 1977.

Por esse fundamento, juntamente com o da falta de prova da nacionalidade, fora tal pedido indeferido por despacho de 24 de Setembro de 1980.

Se bem que o recorrente, em 13 de Agosto de 1991, quando requereu o seu ingresso no QEI já tivesse adquirido a nacionalidade portuguesa e fizesse prova desse facto, ainda que se entendesse ter ele demonstrado não lhe ser imputável a anterior falta de prova da nacionalidade, certo é que não podia ingressar no QEI, ao abrigo do disposto na alínea *f*) do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 42/84, de 3 de Fevereiro, pois, havia formulado pedido de ingresso no QGA para além do prazo de caducidade legalmente estabelecido para o efeito no n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 356/77.

Acresce que, tendo o seu pedido de ingresso no QGA sido indeferido, a final, por despacho de 24 de Setembro de 1980, e também por esse fundamento de extemporaneidade, o respectivo processo por ele desencadeado não é processo que, em 4 de Fevereiro de 1984, data em que o Decreto-Lei n.º 42/84 entrou em vigor (artigo 12.º), se deva considerar como ainda «incompleto por falta de prova da nacionalidade» em termos de poder vir a assegurar a integração no QEI, ao abrigo do disposto na alínea *f*) do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 42/84, de 3 de Fevereiro.

Decidindo nesta conformidade, pois, o acto contenciosamente recorrido não violou o disposto na alínea *f*) do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 42/84.

IV — Pelo exposto, improcedendo todas as conclusões da alegação, negam provimento ao recurso, condenando o recorrente nas custas, com fixação da taxa de justiça e procuradoria, respectivamente, em 10 000$ e 5000$.

Tenha-se em conta a concessão do apoio judiciário pelo despacho de fl. 56.

Lisboa, 11 de Março de 1993. — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* — *António Arlindo Payan Teixeira Martins.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 11 de Março de 1993.

Assunto:

Guarda da Polícia de Segurança Pública. Processo disciplinar. Subtracção fraudulenta de valores e objectos. Pena de demissão.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A subtracção fraudulenta de valores e objectos com intenção de deles se apropriar, por parte de um guarda da Polícia de Segurança Pública colide frontalmente com os fins institucionais desta corporação.

2 — De onde resulta a incompatibilidade absoluta entre a prática desses actos e a manutenção da relação funcional do seu autor com a Polícia de Segurança Pública, justificando-se por isso a aplicação da pena de demissão prevista nos artigos 47.º e 49.º do respectivo Regulamento Disciplinar.

Recurso n.º 30 578, em que são recorrente Fernando António da Silva Faustino e recorrido o Ministro da Administração Interna. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Azevedo Moreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Fernando António da Silva Faustino, guarda da Polícia de Segurança Pública (PSP), residente no Bairro das Almoinhas, Rua da Figueira da Foz, 40, em Leiria, recorre contenciosamente de um despacho do Ministro da Administração Interna, datado de 16 de Dezembro de 1991, que, na sequência de processo disciplinar, lhe aplicou a pena de demissão.

Na sua alegação conclui da seguinte forma:

«*a*) O acto submetido a recurso enferma do vício de violação de lei — erro de direito e de facto — porque a entidade disciplinar na aplicação e graduação da pena a aplicar não tem em consideração os critérios definidos na lei e, por isso, violou o disposto no artigo 43.º da Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro [Regulamento Disciplinar (RD) da PSP].

b) O mesmo acto enferma de vício de forma — falta de fundamentação — porque o parecer da auditoria jurídica do Ministério da Administração Interna no qual ele se baseia, não fundamenta minimamente as razões pelas quais se decidiu pela aplicação da pena de demissão e não a de aposentação compulsiva, ambas possíveis na perspectiva da entidade recorrida, violando assim o disposto no artigo 268.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa (CRP) e no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.»

Por seu turno, a entidade recorrida, alegando, disse em conclusão:

«*a*) Não se verifica qualquer dos vícios alegados pelo recorrente;

b) A graduação de pena é feita pela entidade com poder disciplinar para a sua aplicação, de acordo com o enquadramento jurídico dos factos provados;

c) A graduação da pena só pode ser posta em causa por desvio de poder ou por erro grosseiro, o que não é o caso;

d) A fundamentação do acto é a que consta da proposta do Sr. Comandante-Geral da PSP e do parecer da Auditoria Jurídica juntos ao processo disciplinar.»

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) emitiu o seguinte parecer:

«A meu ver o recurso não merece provimento.

Preliminarmente porém cumpre dizer, que o tribunal apenas poderá tomar conhecimento dos vícios invocados na petição — se outros não forem invocados pelo MP, o que se não faz, por não se mostrar

que existam — porquanto, é na petição que se define o âmbito do recurso, só podendo invocar-se em alegações vícios não arguidos na petição se, apenas posteriormente, se tiver a possibilidade de conhecer novos vícios. Não se mostra ser esse o caso dos autos.

Assim sendo, invoca o recorrente falta de fundamentação do acto punitivo e violação do artigo 43.º do Regulamento Disciplinar (RD) da PSP.

Sem razão, porém.

Na proposta do comandante-geral da PSP (fl. 6) enunciam-se os factos provados em processo disciplinar — de resto confirmados pelo arguido, ora recorrente — e a sua subsunção jurídica após se terem considerado as circunstâncias atenuantes e agravantes — o mesmo se fez também na informação jurídica (fl. 3 do apenso) sobre a qual foi exarado o despacho punitivo.

Não há assim falta de fundamentação de facto ou de direito, bem como não houve preterição do estatuído no artigo 43.º do RD da PSP, o qual foi observado ao considerarem-se as circunstâncias atenuantes que militavam contra o arguido.

Acresce dizer que é a nosso ver incorrecta a posição do recorrente, quando defende dever a entidade administrativa justificar porque não optou pela pena de aposentação compulsiva.

Como bem argumenta a entidade recorrida, o que era necessário era justificar porque se aplicou a pena de demissão, o que se fez, sendo aliás de notar que, no caso dos autos e por posição do artigo 49.º, n.º 1, alínea *d*), era essa a pena especialmente aplicável à situação do recorrente.»

Colhidos os vistos legais, importa decidir.

A matéria de facto para o efeito relevante é a seguinte:

A) Concluído o processo disciplinar instaurado ao recorrente, foi apresentada pelo comandante-geral da PSP ao Ministro da Administração Interna a seguinte proposta:

«Proponho a V. Ex.ª que, ao guarda n.º 282/26 895, Fernando António da Silva Faustino, da PSP de Leiria, seja aplicada a pena de demissão por, em processo disciplinar, se ter provado que cometeu as seguintes faltas:

1. No dia 20 de Julho de 1991, durante a ausência dos seus colegas, cerca das 15 horas, na oficina-auto do seu Comando, onde presta serviço, retirou sem autorização uma nota de 100$, da gaveta da bancada existente na referida oficina, que não lhe pertencia e com ela pagou uma despesa no bar.

Infringiu os artigos 6.º [com referência aos artigos 424.º do Código Penal (CP)] e 16.º, n.º 2, alíneas *f*) e *m*), do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro.

2. No dia 2 de Agosto de 1991, pelas 17 horas, foi encontrado, escondido, no interior da sua viatura de matrícula LJ-01-20, *Renault 5,* artigos no valor de 2484$, que retirara do *stock* da oficina onde presta serviço.

Infringiu os artigos 6.º (com referência ao artigo 424.º do CP) e 16.º, n.º 2, alíneas *f*) e *m*), do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro.

3. Não beneficia de qualquer das circunstâncias dirimentes previstas no artigo 51.º, tendo como atenuantes as circunstâncias previstas nas alíneas *b*), *e*) e *g*) do n.º 1 do artigo 52.º e, como agravantes, as circunstâncias das alíneas *d*), *f*) e *i*) do n.º 1 do artigo 53.º do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro.

4. Às infracções praticadas, que inviabilizam a manutenção da relação funcional, corresponde a pena de demissão, nos termos do artigo 49.º, n.º 1, alínea *d*), do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro, por violação do artigo 47.º, n.º 2, alínea *g*), do mesmo Regulamento [doc. de fls. 6 e 7 do processo instrutor (PI)].

B) Sobre a referida proposta foi emitido pela Auditoria Jurídica do Ministério da Administração Interna um parecer onde se diz, designadamente, o seguinte:

«3. Notificado da acusação contra si deduzida, o arguido confessou os factos, terminando por pedir clemência e perdão.

4. O processo disciplinar não é portador de qualquer vício ou irregularidade que o torne nulo ou anulável.

5. Nada temos a opor à qualificação jurídica dos factos imputados ao arguido.

6. Foram consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes da responsabilidade disciplinar do arguido, não se verificando qualquer circunstância dirimente.

7. O procedimento do arguido inviabiliza a manutenção da relação funcional, nos termos do disposto no artigo 49.º, n.º 1, alínea *d*), do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro, nada obstando à aplicação da pena proposta.

Nestes termos, caso V. Ex.ª concorde com o presente parecer, pode acolher a proposta apresentada pelo Sr. Comandante-Geral e, com fundamento na mesma, aplicar a pena disciplinar de demissão ao guarda da PSP Fernando António da Silva Faustino» (doc. de fls. 2 e segs. do PI).

C) Na sequência do que, em 16 de Dezembro de 1989, foi proferido o despacho impugnado, que é do seguinte teor:

«Nos termos do presente parecer e com fundamento na proposta do Sr. Comandante-Geral aplico ao guarda Fernando António da Silva Faustino a pena de demissão» (doc. de fl. 2 do mesmo PI).

Antes de mais, e na sequência das considerações expedidas pelo Ex.mo Magistrado do MP, há que delimitar o objecto do presente recurso.

Circunscreve-se ele aos vícios apontados na petição de recurso e que são: por um lado, a ofensa do disposto no artigo 43.º do RD da PSP uma vez que, na perspectiva do recorrente, não terão sido levados em conta as circunstâncias atenuantes que acompanharam a prática da infracção, acrescendo que o comportamento em apreço não era de molde a inviabilizar a relação funcional; e, por outro, a insuficiência da fundamentação por não se descobrir qual o motivo porque a autoridade recorrida optou pela aplicação da pena de demissão e não pela de aposentação compulsiva, ambas aplicáveis, segundo o artigo 47.º, às infracções que inviabilizaram a relação funcional.

Deixam-se assim de fora, porque o recorrente teve oportunidade de os apresentar no seu articulado inicial e não o fez, os restantes aspectos acrescentados na alegação final e que se resumem ao seguinte vício: não se integrar a sua conduta, ao contrário do que entendeu o acto impugnado, na previsão legal do artigo 47.º, n.º 2, alínea *g*), do mencionado RD (cf., a este propósito, a jurisprudência deste STA vertida em numerosos acórdãos, v. g. os de 23 de Janeiro de 1990 (tribunal pleno), in recurso n.º 21 941, de 18 de Fevereiro de 1988, in recurso n.º 24 419, de 26 de Fevereiro de 1987, in recurso n.º 24 419

e de 26 de Fevereiro de 1987, in recurso n.º 24 445, estes últimos da Secção).

Entremos, assim, na análise dos dois vícios acima indicados, começando pela alegada violação do artigo 43.º do RD.

Começa o recorrente por afirmar que o acto impugnado não terá levado em consideração as circunstâncias atenuantes apuradas.

Mas não lhe assiste razão, pois a proposta do comandante-geral da PSP, assumida pelo despacho punitivo, diz que o recorrente tem, a seu favor, «como atenuantes as circunstâncias previstas nas alíneas *b*), *e*) e *g*) do n.º 1 do artigo 52.º» (do citado Regulamento).

Aduz ainda o recorrente, a propósito da violação do mesmo artigo 43.º, que a sua conduta infraccional, ao contrário do que defende a autoridade recorrida, dada a gravidade relativa da mesma, não era de molde a inviabilizar a relação funcional e, ainda que por hipótese assim se entendesse, a pena aplicável seria então a de aposentação compulsiva (prevista no artigo 48.º).

Mas também se não subscreve este entendimento.

Foi referido, na transcrição da matéria de facto dada como provada, que o recorrente foi disciplinarmente punido porquanto em 29 de Julho de 1991 retirou, sem autorização, uma nota de 100$ da gaveta da bancada da oficina onde prestava serviço, com que pagou uma despesa no bar e em 21 de Agosto de 1991 foram-lhe encontrados no seu automóvel vários objectos no valor de 2484$, que havia retirado do *stock* daquela oficina. Factos provados, confessados pelo recorrente, e cuja veracidade não é, pois, colocada em questão.

Como se escreve no Acórdão deste Supremo Tribunal de 6 de Fevereiro de 1992, in recurso n.º 28 309, «os factos que implicam a inviabilidade da relação funcional para efeito de aplicação de pena disciplinar expulsiva são todos aqueles cuja gravidade implique para o desempenho da função prejuízo tal que irremediavelmente comprometa o interesse público prosseguido com esse desempenho e a finalidade concreta que ele se propõe e, por isso, exige ablação do elemento que lhe deu causa».

Ora, não há dúvida que a subtracção fraudulenta de valores e objectos com intenção de deles se apropriar, por parte do recorrente, que era guarda da PSP, colide frontalmente com os fins institucionais desta corporação a quem compete, nomeadamente, de acordo com o artigo 6.º do seu Estatuto (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 151/85, de 9 de Maio), «adoptar as providências adequadas à prevenção e repressão da criminalidade», «praticar os actos processuais e de averiguação que lhe forem cometidos por lei em matéria de processo penal e processo de contra-ordenações» e «exercer actividades de formação cívica, com especial incidência» no domínio da «prevenção de delinquência».

Tem-se assim como certa a incompatibilidade absoluta entre a prática dos actos acima descritos e a manutenção da relação funcional do seu autor com a PSP, justificando-se por isso a sua consequência mais grave, ou seja, a aplicação da pena de demissão prevista nos artigos 47.º e 49.º do respectivo ED.

E nem importa de sobremaneira discutir o seu enquadramento na previsão normativa dos artigos 49.º, n.º 1, alínea *d*), e 47.º, n.º 2, alínea *g*), porquanto, tendo carácter meramente exemplificativo as alíneas subordinadas a esses números, a gravidade da conduta do ora recorrente sempre justificaria a medida aplicada.

Deste modo, encontrando-se correctamente aplicadas as disposições legais citadas, improcede assim, também, a arguição do vício de violação do preceituado no artigo 43.º daquele RD:

Do mesmo modo que não se verifica o alegado vício de falta de fundamentação do acto recorrido.

Vejamos, pois.

O despacho punitivo remete expressamente para os termos do parecer da Auditoria Jurídica e para os fundamentos da proposta do comandante-geral da PSP.

Ora, esta proposta, também assumida por aquele parecer, depois de descrever a conduta infraccional do ora recorrente e de outras considerações, diz muito claramente que «às infracções praticadas, que inviabilizam a manutenção da relação funcional, corresponde a pena de demissão, nos termos do artigo 49.º, n.º 1, alínea *d*), do RD da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro, por violação do artigo 47.º, n.º 2, alínea *g*), do mesmo Regulamento».

Isto depois de ter reproduzido a conduta do recorrente ao tipo legal do artigo 424.º do CP.

Não poderá, pois, dizer-se que um destinatário normalmente atento não tenha ficado em condições de apreender a razão pela qual a autoridade recorrida entendeu aplicar, no caso, a pena de demissão e não a de aposentação compulsiva.

Essa pena era imposta, segundo se diz no acto recorrido, pela injunção expressa nos artigos 49.º, n.º 1, alínea *d*), e 47.º, n.º 2, alínea *g*), do RD.

Não se verificando assim o alegado vício de insuficiente fundamentação do acto recorrido, improcedem todos os vícios arguidos pelo recorrente, pelo que se acorda em negar provimento ao recurso contencioso.

Custas pelo recorrente, com 10 000$ de taxa de justiça e 5000$ de procuradoria.

Lisboa, 11 de Março de 1992. — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa — Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa.* — Fui presente, *António Alfredo Soares Póvoa.*

Acórdão de 11 de Março de 1993.

Assunto:

Causa de pedir. Bolsa de estudo. Acto administrativo. Administração regional de saúde. Caso decidido ou caso resolvido. Condenação em prestação de facto.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Constando da petição inicial os factos de onde emerge o direito que o autor pretende ver jurisdicionalmente reconhecido, tanto basta para darmos como assente a existência, naquela peça processual, de causa de pedir suficiente.

2 — Configura-se como uma relação jurídica administrativa a situação criada pela atribuição de uma bolsa de estudo por parte de uma administração regional de saúde a um candidato com a obrigação de este lhe prestar serviço de enfermagem concluído o respectivo curso, sendo regido esse encontro de vontades, nos termos de regulamento próprio, por normas de direito público.

3 — A atribuição da referida bolsa de estudo assume a natureza de acto administrativo e não de contrato administrativo, dada a relevância secundária da cooperação do interessado particular como elemento conformador da relação jurídica constituída.

4 — Todavia, não obstante estarmos perante um acto administrativo (ou uma sucessão de actos) nada impede que se conheça, no âmbito da proposta, da obrigação que, para o réu, decorreu do acto de atribuição da bolsa de estudo.

5 — Os actos administrativos não impugnados contenciosamente firmam-se na ordem jurídica sob a forma de «caso resolvido» ou «caso decidido», impedindo a discussão ulterior da sua legalidade.

6 — Não existe no nosso ordenamento jurídico nenhum obstáculo a que o credor de uma prestação de facto, positiva ou negativa, venha a exigir do devedor o cumprimento da sua obrigação.

Recurso n.º 30 588, em que são recorrente a Administração Regional de Saúde e recorrido Fernando Paulo Magalhães Pinto. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Azevedo Moreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

A Administração Regional de Saúde (ARS), com sede na Rua Nova de São Crispim, 380, Porto, recorre jurisdicionalmente de uma sentença proferida pelo Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) do Porto, que julgou improcedente a acção que propusera naquele Tribunal contra Fernando Paulo Magalhães Pinto, enfermeiro, residente na Rua de João Pinto Ribeiro, Edifício Santa Luzia, 2, 4.º, direito, em Amarante.

Na sua alegação conclui da seguinte forma:

«I) Entre a recorrente e o recorrido foi constituída uma relação jurídica administrativa enquadrada no Regulamento de Concessão de Bolsas de Estudo, aprovado por despacho de 17 de Julho de 1985 do Ministro da Saúde e publicado na 2.ª série do *Diário da República,* de 30 de Outubro de 1985.

II) No âmbito dessa relação, o recorrido assumiu o encargo de prestar serviço de enfermagem à recorrente por período igual ao da bolsa concedida.

III) Tal encargo é estabelecido pelo próprio acto nascido daquela relação jurídica constituída entre a recorrente e o recorrido, tratando-se da cláusula acessória expressamente determinada pela lei.

IV) Não obstante a recorrente qualificar a relação estabelecida com o recorrido como sendo um contrato administrativo, tal não implica falta de causa de pedir já que esta reside num facto concreto de o recorrido se recusar a prestar serviço de enfermagem num determinado centro de saúde por período equivalente ao da bolsa concedida, obrigando-se este, nos termos do Regulamento, a fixar-se nesse centro de saúde.

V) A recorrente tem interesse em agir já que não dispõe de outro meio ou instrumento que não seja o meio jurisdicional para fazer valer a pretensão a que se arroja.

VI) A tutela jurisdicional pertence ao contencioso administrativo pela respectiva via de acção, tendo esta a natureza de não específica.

VII) A sentença recorrida fez errada interpretação e aplicação das normas contidas no Regulamento, bem assim do estatuído nos artigos 664.º do Código de Processo Civil (CPC) e 72.º e 73.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, violando, em consequência, tais normativos legais.»

Por seu lado, o recorrido apresentou, na sua contra-alegação, as seguintes conclusões:

«1. Nenhuma das conclusões apresentadas pela recorrente merece provimento, não tendo sido violadas quaisquer disposições legais por elas citadas;

2. Pelo que, deve a douta decisão recorrida ser mantida intocada na sua integralidade por correcta interpretação das normas constitucionais, legais e regulamentares invocadas;

3. Pois, o encargo que era imposto ao recorrido tem a natureza de cláusula modal;

4. No caso vertente nenhuma disposição legal permite à recorrente impor coercivamente ao recorrido a obrigação de prestar serviço nos termos do compromisso assumido;

5. E a prestação coerciva de trabalho teria a natureza de uma verdadeira pena por implicar a violação do direito à liberdade, constitucionalmente garantido;

6. A recusa do recorrido em exercer funções, após a conclusão do curso e nos termos do Regulamento invocado, apenas determina a ineficácia do acto administrativo, por incumprimento da cláusula modal em referência;

7. Assim, entre recorrente e recorrido não existiu nem existe qualquer relação contratual.»

Por seu lado, o Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu o parecer seguinte:

«Entendo que o recurso não merece provimento, embora por razões diversas das que constituíram o fundamento da douta decisão recorrida.

De facto, a meu ver e, ao contrário do doutamente decidido pela sentença em apreciação, o facto de a autora da acção proposta no TAC do Porto ter qualificado a causa de pedir como um contrato e não como um acto administrativo não impediria o Tribunal de proceder a uma diferente e correcta qualificação dos factos concretos apontados na petição como génese do pedido indemnizatório.

Como muito bem se escreveu no acórdão deste Supremo Tribunal proferido no recurso n.º 29 124 (Acórdão de 23 de Janeiro de 1992), a propósito de uma caso idêntico ao dos presente autos «[. . .] a pretensão da autora fundamenta-se na obrigação de a ré lhe prestar serviço de enfermagem por um período igual àquele em que beneficia da bolsa. Dessa obrigação faz emergir o seu alegado direito ao cumprimento dessa prestação ou ao reembolso dos montantes da bolsa concedida, acrescida de juros. Essa é a causa de pedir sendo irrelevante que tal obrigação corresponda a uma relação contratual ou, na qua-

lificação mais correcta dos factos articulados, feita pelo Tribunal ao abrigo do artigo 664.º do CPC, a um acto administrativo».

Posto isto, dir-se-á que, tal como também de resto se afirmou na douta decisão recorrida (v., designadamente, fl. 52 *in fine*), a autora dispunha de meios próprios para impor coactivamente o cumprimento do acto administrativo em que traduziu a concessão da bolsa.

De facto, tendo o réu faltado ao cumprimento da obrigação a que se tinha comprometido — obrigação de prestação de um facto, mas de natureza fungível — para lhe ser concedida a bolsa, constituiu-se na obrigação de indemnizar a pessoa coletiva pelos prejuízos sofridos.

Esta poderia, através da prática de um acto administrativo, impor-lhe o pagamento de uma prestação pecuniária a executar directamente através de processo fiscal, após ter desencadeado o procedimento adequado, designadamente, reconhecimento ministerial da obrigação [v. artigo 233.º, n.º 2, alínea *c*), do Código de Processo Tributário] sujeito a notificação ao interessado e suceptível de impugnação contenciosa.

A acção de condenação proposta no TAC não era pois mais idóneo para obter por parte do bolseiro o cumprimento das suas obrigações para com a ARS ora recorrente (no mesmo sentido da opinião expendida no presente parecer, cf. a decisão proferida no recurso n.º 29 124, em sentido diferente, os Acórdãos da 1.ª Secção de 14 de Maio de 1991, no recurso n.º 29 123 e de 29 de Maio de 1991, no recurso n.º 29 122 e ainda o Acórdão de 16 de Janeiro de 1992, proferido no recurso n.º 29 125).»

Colhidos os vistos legais, importa decidir.

A sentença sob recurso deu como provados os seguintes factos:

A) Por requerimento de 6 de Janeiro de 1987, o réu, ao abrigo e nas condições constantes do Regulamento de Concessão de Bolsas de Estudo para a Frequência do Curso de Enfermagem Geral, aprovado por despacho de 17 de Julho de 1985, do Ministro da Saúde, e publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 3 de Outubro de 1985, requereu à autora a concessão de uma bolsa de estudo anual para a frequência de um curso de enfermagem geral.

B) Tal bolsa foi-lhe concedida pelo período de um ano, com início em Janeiro de 1987.

C) O réu assumiu o compromisso de prestar serviço à autora findo o curso, por um período igual àquele em que beneficiou da bolsa e que foi de um ano.

D) O réu recebeu uma bolsa anual de quantitativo mensal correspondente a 50% do salário mínimo nacional durante os 11 meses de cada ano lectivo, perfazendo o total de 138 128$.

E) Em 3 de Janeiro de 1990, a autora comunicou ao réu que devia apresentar-se no dia 15 de Janeiro de 1990 no Centro de Saúde de Amarante (CSA).

F) O réu porém, não compareceu e nunca viria a prestar serviço naquele Centro de Saúde.

A sentença sob recurso julgou improcedente a acção, porquanto:

a) Não seria possível condenar o réu com base de incumprimento de contrato administrativo, uma vez que os factos invocados consubstanciam um acto administrativo e não foi esta a causa de pedir invocada;

b) E, de resto, nunca a condenação seria possível porque a natureza da primeira parte do pedido o impede (impor a prestação forçada à autora violaria os seus direitos de liberdade e ofendiria a dignidade

e honra de pessoa humana) e a não justificação do interesse em agir quanto à segunda o obstaculiza.

Começaremos por dizer que não se acompanha o decidido que não se refere à deficiência da causa de pedir.

A causa de pedir, é, segundo o artigo 498.º, n.º 4, do CPC, «o facto jurídico em que assenta a pretensão, ou seja, o acontecimento concreto que serve de fundamento ao efeito que, dele, o autor pretende recolher.

Ora, a petição inicial e a sentença baseiam-se nos mesmos factos, isto é, na mesma conduta do réu, divergindo apenas quanto à fonte da ilicitude que atribuem a tal comportamento: violação de contrato na petição e ofensa de normas regulamentares (incumprimento de uma cláusula modal) na perspectiva da sentença.

Trata-se porém de uma mera diferença de enquadramento dos factos, que se contém nos poderes cognitivos do Tribunal nos termos do artigo 664.º do CPC e que, por conseguinte, não releva para efeito da determinação da causa de pedir.

Aliás, já neste mesmo sentido se pronunciaram, entre outros, os Acórdãos deste Supremo Tribunal de 27 de Junho de 1991 e de 16 de Janeiro de 1992, proferidos, respectivamente, nos recursos n.ºs 29 126 e 29 125.

Em suma, constando da petição inicial os factos de onde emerge o direito que o autor, ora recorrido, pretende ver jurisdicionalmente reconhecido, tanto basta par darmos como assente a existência, naquela peça processual, de causa de pedir suficiente.

A segunda questão discutida na sentença sob recurso é a da configuração da relação jurídica trazida pela ora recorrente a tribunal como uma relação contratual (de direito administrativo) ou como mero efeito de um acto administrativo (encargo emergente do mesmo).

Ora, quanto a este ponto, não vemos razões para nos afastarmos da posição já assumida em vários acórdãos do Tribunal, designadamente os acima citados de 27 de Junho de 1991 e de 16 de Janeiro de 1992, e da qual não diverge, no fundo, a sentença em análise.

Vejamos, pois.

No caso discutido nos autos, a autora, ora recorrente, baseou o pedido numa conduta do réu, ora recorrido, que tendo requerido e obtido a concessão de uma bolsa ao abrigo do Regulamento de Concessão Bolsas de Estudo para a Frequência do Curso de Enfermagem Geral, aprovado por despacho de 17 de Julho de 1985, do Ministro da Saúde, não cumpriu o compromisso que assumira de prestar serviço à autora por período igual ao da duração da mencionada bolsa.

Na descrição da recorrente estabeleceu-se entre o réu e a autora uma relação contratual fundada num acordo de vontades firmado nos quadros do referido Regulamento.

Não tendo o réu prestado à autora qualquer serviço, não obstante ter beneficiado da referida bolsa de estudo, violou, com essa recusa, o disposto na última parte do n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 2 do artigo 10.º daquele Regulamento.

Mas não se subscreve este enquadramento jurídico da relação controvertida.

Na verdade, como escreve Schimpf (*Der Verwaltungsrechtliche Vertrag,* pp. 37 e 38), seguido por Sérvulo Correia (*Legalidade e Autonomia,* pp. 349 e 350), para configurarmos como contrato administrativo uma determinada conjugação de vontades, do particular

e da entidade pública, temos previamente de caracterizar a forma de cooperação (Mitwirkung) do primeiro no contrato administrativo.

No contrato essa cooperação é um pressuposto da sua existência (*Existenzvoraussetzung*), enquanto que no acto administrativo é apenas um pressuposto da sua legalidade ou da sua eficácia (*Rechtmaesigkeits — oder Wirksamkeitsvoraussetzung*).

É certo que, como nota o primeiro dos autores citados, tanto o acto administrativo, como o contrato administrativo, podem apresentar um carácter negocial, mas porque o acto jurídico está, no fundo, marcado finalisticamente pelo querer das partes (ele é aquilo que esteve na sua intenção), a qualificação jurídica do acto depende de saber qual foi a vontade preponderante.

«Estaremos, assim, face a um acto administrativo se a entidade pública, tanto quanto o deixa entrever a vontade expressa na respectiva declaração, pretendeu emitir um acto dessa natureza, ou perante um contrato (administrativo) se os sujeitos que participaram na formação do acto quiseram, em conjunto, através de declarações de vontade concordantes, criar aquela (concreta) consequência jurídica» (Schimpf, *op. cit.*, p. 38).

E o problema terá, naturalmente, de ser resolvido em sede de interpretação do acto em apreço.

Ora, a declaração do recorrido assumindo o aludido compromisso de prestação de serviço à recorrente, como se depreende do artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento respectivo, é um mero pressuposto da concessão da bolsa de estudo, não se apresenta finalisticamente como elemento conformador do acto, ou seja, não oferece relevância equiparável à decisão administrativa de atribuição (ou de não atribuição) das mencionadas bolsas de estudo, de acordo com os critérios fixados nos artigos 6.º, 8.º e 9.º do citado Regulamento.

Só que, e ao contrário do que se decidiu na sentença sob recurso, não obstante estarmos perante um acto administrativo (ou uma secessão de actos desta espécie, como o que concedeu a bolsa de estudo e o que colocou o recorrido no CSA), nada impede que se conheça, no âmbito da acção proposta, da obrigação que, para o réu, decorreu do acto de atribuição da bolsa de estudo.

Com efeito, como se refere nos Acórdãos deste Supremo Tribunal de 27 de Junho de 1991 e de 16 de Janeiro de 1992, atrás citados, que versaram sobre casos em tudo idênticos a este, sucede por vezes que, «da conduta da Administração face a casos concretos, resultam efeitos jurídicos cuja verificação depende da existência de norma que atribua eficácia a essa conduta.

Daí que, em consequência de um acto administrativo, se constituam ou modifiquem relações jurídicas.

Assim, é possível, como na hipótese, que um acto administrativo confira direitos e crie obrigações.

Na verdade isso decorre do Regulamento de Concessão de Bolsas de Estudo para a Frequência do Curso Geral de Enfermagem, pois que, segundo ele, a bolsa só seria atribuída se o candidato à mesma se comprometesse, previamente, a, findo o curso, fixar-se por período igual ao da sua duração, em zonas mais carenciadas a indicar pela ARS.

Termos assim que é o próprio Regulamento que estabelece um encargo que faz parte do próprio acto» (Acórdão de 27 de Junho de 1991 citado).

Ora, é esta particular configuração dos efeitos decorrentes do acto de atribuição da bolsa de estudo que justifica que se possa discutir em sede de acção os efeitos jurídicos que dele derivam para o recorrido.

Poder-se-á, aliás, afirmar, em reforço desta conclusão, que os actos administrativos que exigem este tipo de cooperação pelo lado do sujeito de direito privado se encontram muito perto dos chamados «contratos de adesão» em que os particulares «são apenas livres de aderir ao modelo, padrão ou norma que lhes é oferecida, ou de a rejeitar, não de discutirem ou alterarem o conteúdo da prestação» (A. Varela, *Das Obrigações em Geral,* I, Coimbra, 1986, p. 251).

Mas, sublinhe-se, nem por isso deixa de se apresentar como acto administrativo o acto através do qual a autora concedeu ao réu a bolsa de estudo com o encargo que este assumiu de acordo com o previsto no Regulamento e a declaração que fez, sem qualquer reserva, aceitando tal encargo.

Acto administrativo que o interessado não impugnou contenciosamente, permitindo que o mesmo se consolidasse na ordem jurídica sob a forma de «caso resolvido» ou «caso decidido».

Como se firmou igualmente, por falta de reacção atempada do mesmo, o acto que, em execução do primeiro, colocou o recorrido nas condições descritas na petição inicial, no CSA.

Torna-se assim inoperante suscitar, por via de excepção, questões que poderiam ter sido apreciadas na impugnação de tais actos.

Do mesmo modo que não se acompanha a afirmação segundo a qual seria inadmissível a condenação do réu a levar a cabo um comportamento positivo como o da prestação de serviço de enfermagem, o que contenderia com o princípio fundamental da liberdade humana.

Pois o pedido contido na petição inicial não deve ser interpretação como a solicitação ao Tribunal de uma medida coercitiva obrigando o réu à prestação efectiva daquele serviço, mas como um pedido de condenação em prestação de facto com as consequências legais no caso de não cumprimento (prestação por outrem se o facto for fungível ou indemnização do dano sofrido, artigo 933.º do CPC).

Com efeito, não existe no nosso ordenamento jurídico nenhum obstáculo a que o credor de uma prestação de facto, positiva ou negativa, venha a exigir do devedor o cumprimento da sua obrigação como o documentam, no plano do direito substantivo, por exemplo, os artigos 410.º e segs., e 1154.º e segs. do Código Civil relativos aos contratos-promessa, aos pactos de preferência e ao contrato de prestação de serviços, e, em sede de direito adjectivo, o processo de execução para prestação de facto regulado nos artigos 933.º e segs. do CPC.

Assim, por tudo quanto antecede, acorda-se em conceder provimento ao recurso interposto e, consequentemente, nos termos do Regulamento do Concurso de Bolsas de Estudo, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 3 de Outubro de 1985, nomeadamente do seus artigos 2.º e 4.º, em condenar o recorrido a prestar no CSA serviço de enfermagem por período igual àquele em que beneficiou da mencionada bolsa ou, em alternativa, a pagar à recorrente a quantia de 138 182$, relativa ao montante da bolsa concedida acrescida de juros legais.

Custas pelo recorrido no TAC e neste Supremo Tribunal.

Lisboa, 11 de Março de 1993. — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa — Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa — António Alfredo Póvoa.*

Acórdão de 11 de Março de 1993.

Assunto:

Lei de bases e decreto-lei de desenvolvimento. Fundamentação. Fundamentação de acto administrativo.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — De harmonia com o disposto no artigo 115.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, os decretos-leis de desenvolvimento devem subordinar-se, sob pena de ilegalidade (e não de inconstitucionalidade), às correspondentes leis de bases gerais.

2 — As normas do Decreto-Lei n.º 34/90, de 24 de Janeiro (decreto-lei de desenvolvimento), que aplica o novo sistema retributivo da função pública ao pessoal da carreira de enfermagem, não conflituam com as do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho (lei de bases), onde se fixaram os novos princípios gerais em matéria de emprego público, remuneração e gestão de pessoal da função pública.

3 — A fundamentação do acto administrativo é um conceito relativo, variando em função do tipo concreto de cada acto e das circunstâncias em que foi praticado.

4 — O acto está fundamentado quando um destinatário normal, face ao itinerário cognitivo e valorativo daquele constante, fica em condições de saber o motivo por que se decidiu num certo sentido e não noutro qualquer, podendo optar conscientemente entre a aceitação da sua legalidade e a sua impugnação contenciosa.

Recurso n.º 30 666, em que são recorrente João Carlos Parente Gonçalves e recorrido o conselho de administração do Hospital Distrital de Viana do Castelo. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Correia de Lima.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA).

1 — Carlos Parente Gonçalves, com os demais sinais dos autos, recorre da sentença de fls. 25 a 28 que negou provimento ao recurso contencioso por ele interposto da deliberação de 21 de Novembro de 1990 do conselho de administração (CA) do Hospital Distrital de Viana do Castelo (HDVC), que indeferira a sua passagem automática ao 2.º escalão do grau 1 da carreira de enfermagem, a partir de 2 de Janeiro de 1990, à qual assacara os vícios de violação de lei (artigos 2.º, n.º 2.º, do Decreto-Lei n.º 134/87, de 17 de Março, e 10.º, n.º 18, do Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio) e de forma, por estar minimamente fundamentada, apesar de indeferir a sua pretensão, com violação do disposto no artigo 1.º, n.º 1, alínea *d*), do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Na sua alegação pede a revogação da sentença, para o que formula as seguintes conclusões:

«1 — A sentença recorrida aplicou normativos que padeciam de vício de inconstitucionalidade orgânica originária e baseou-se no princípio de aproveitamento do acto administrativo. Isto porque,

2 — Deu como assente que no caso dos autos existiam os pressupostos legais do indeferimento.

3 — Deve ser revogada, pois violou, entre outros, os artigos 201.º, alínea *b*), da Constituição, 10.º, n.º 18, do Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio e 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

II — A entidade recorrida contra-alegou, a sustentar o decidido.

III — O Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto pronuncia-se pelo improvimento do recurso, nos termos do seu douto parecer de fl. 48 v.º

IV — Foram colhidos os vistos legais.

V — Cumpre apreciar e decidir.

A) Mostram-se provados os seguintes factos:

1 — O recorrente completou, em 2 de Janeiro de 1990, quatro anos de serviço na categoria de enfermeiro do grau 1, 1.º escalão.

2 — Nos anos de 1986, 1987, 1988 e 1989, o recorrente obteve, respectivamente, as seguintes classificações de serviço: *Muito bom, Muito bom e Muito bom.*

3 — Em 24 de Setembro de 1990, o recorrente dirigiu ao presidente do conselho de administração do HDVC um requerimento, no qual, solicitava autorização para a sua passagem automática do 1.º para o 2.º escalão do grau 1 da carreira de enfermagem, a partir de 2 de Janeiro de 1990, em virtude de ter completado quatro anos de serviço, sendo a sua classificação de serviço dos últimos dois anos de *Muito bom.*

4 — No rosto do original de tal requerimento foi exarado o seguinte: «Sessão n.º 160. Data de 21 de Novembro de 1990. Deliberação: indeferido por se não enquadrar na legislação vigente. Pelo conselho de administração».

5 — No livro de actas do CA do HDVC, consta a seguinte deliberação, tomada em 21 de Novembro de 1990, na sessão n.º 160:

«Face à exposição realizada por vários enfermeiros, grau 1, deste Hospital, requerendo a sua passagem automática ao segundo escalão, em virtude de terem obtido a classificação de *Muito bom* nos dois últimos anos, deliberou o CA indeferir os referidos requerimentos por não se enquadrarem na legislação vigente, uma vez que a circular informativa n.º 22/88, de 7 de Junho de 1988, do Departamento de Recursos Humanos (DRH), dispõe que a classificação de serviço de *Muito bom,* durante quatro anos consecutivos, determina a redução do primeiro ano no tempo de permanência de escalão.»

6 — A circular informativa n.º 22/88, de 7 de Junho de 1988, do DRH, foi recebida no HDVC em 13 de Junho de 1988, e é do seguinte teor:

«Assunto: Dúvidas sobre a aplicação do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 134/87, de 17 de Março.

Para conhecimento de todos os serviços e estabelecimentos dependentes do Ministério da Saúde.

Diversos estabelecimentos do Ministério da Saúde têm solicitado orientação relativamente à efectivação do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 134/87, de 17 de Março, que como é consabido dispõe: 'A mudança de escalão faz-se a requerimento o interessado, uma vez preenchidas as condições para tal, e produz efeitos no dia em que perfizer o módulo de cinco anos, dispensando-se quaisquer formalidades, à excepção do despacho de autorização da entidade competente, com aplicação do n.º 18 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio'.

De facto, é difícil perceber o alcance do transcrito preceito e principalmente porque o mesmo remete para o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio, que apenas visa o encurtamento do tempo de serviço para a promoção na vertical.

Analisada exaustivamente a questão por este Departamento, chegou-se à conclusão que o esclarecimento definitivo da mesma deverá ser feito, e tão-só, por via legislativa, o que implica uma grande morosidade processual.

Assim e sem preuízo do expediente legislattivo que quanto ao assunto venha a porocessar-se veicula-se, entretanto, o seguinte entendimento, sancionado por despacho ministerial de 10 de Maio de 1988: 'A classificação de serviço de *Muito bom* durante quatro anos consecutivos determinará a redução de um ano no tempo de permanência nos escalões para efeitos de mudança ao escalão seguinte'.

B) Quanto ao vício de violação da lei.

Na sentença recorrida, para se concluir pelo improvimento do recurso quanto ao vício de violação de lei, disse-se em, resumo:

A pretensão formulada pelo recorrente perante a entidade recorrida, no sentido da sua passagem automática do 1.º para o 2.º escalão do grau da carreira de enfermagem, a partir de 2 de Janeiro de 1990, tinha cobertura legal se, ao tempo do acto contencisamente impugnado, ainda vigorassem o n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 134/87, de 17 de Março, e o n.º 18 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 178/85, de 23 de Maio, para onde aquele remetia.

Mas acontece que, nessa data — 21 de Novembro de 1990 —, já tinha sido expressamente revogado o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 134/87 pelo artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 34/90, de 24 de Janeiro, de harmonia com o novo regime nele estabelecido nos seus artigos 1.º e 9.º no concernente ao sistema retributivo do pessoal da carreira de enfermagem, poroduzindo este diploma efeitos a partir de 1 de Outubro de 1989 no que respeita a matéria com incidência remuneratória, ante o estatuído no seu artigo 13.º

Ainda, por força do n.º 2 do artigo 1.º deste diploma, ao pessoal da carreira de enfermagem é aplicável o disposto no Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, pelo que, atento o estabelecido no artigo 38.º deste, ficava congelada a progressão nas categorias.

Daí ter necessariamete de ser indeferido, como foi pela deliberação contenciosamente impugnada, o requerimento do ora recorrente em que precisamente solicitava a sua progressão na categoria de enfermeiro (grau 1).

Perante esta realidade legal irrefutável, o recorrente veio dizer, pela primeira vez nas alegações do presente recurso, que as coisas só assim seriam se os normativos aplicados na sentença recorrida não estivessem feridos de inconstitucionalidade orgânica originária.

A questão posta pelo recorrente já não é nova neste Tribunal.

E foi decidida em casos semelhantes pelos Acórdãos desta Secção de 30 de Junho de 1992, no recurso n.º 30 699, de 6 de Outubro de 1992, in recurso n.º 30 700 e de 3 de Novembro de 1992, in recurso n.º 30 698.

Não se vê razão para contrariar a tese acolhida em tais arestos, pelo que seguiremos de perto o que então se decidiu.

Não assiste razão ao recorrente.

O Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, estabeleceu, *inter alia,* princípios gerais em matéria de remunerações de pessoal da função pública. Nos termos do seu artigo 16.º, a estrutura das remunerações

base da função pública integra, além do mais, escala indiciária para as carreiras de regime especial e escalas indiciárias para os corpos especiais, considerando-se nestes integradas as carreiras de enfermagem.

Este diploma apresenta-se como uma lei de bases do regime jurídico da função pública, o que constitui matéria de reserva da Assembleia da República, face ao disposto no artigo 168.º, n.º 1, alínea *u*), da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Por isso, logo invoca que é editado no uso da autorização legislativa concedida pelas alíneas *a*), *b*) e *c*) do artigo 15.º da Lei n.º 114/88, de 30 de Dezembro e nos termos da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 201.º da CRP.

No artigo 43.º, n.º 2, aquele diploma estabeleceu:

«1 — O presente diploma de princípios gerais será objecto de desenvolvimento e regulamentação e entra em vigor conjuntamente com os diplomas legais de desenvolvimento relativo a matéria salarial.»

Em conformidade com este preceito foi editado, como decreto-lei de desenvolvimento do Decreto-Lei n.º 184/89 e ao abrigo do disposto na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 201.º da CRP, o Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, para a função pública em geral, remetendo-se, no seu artigo 28.º, n.º 1, para a legislação própria, as escalas salariais dos corpos especiais.

Relativamente ao pessoal de enfermagem, o decreto-lei de desenvolvimento em matéria salarial é o Decreto-Lei n.º 34/90, de 24 de Janeiro, que refere no seu pródomo surgir em desenvolvimento do regime jurídico estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, conjugado com o artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, e nos termos da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 201.º da CRP.

Por isso, o Decreto-Lei n.º 353-A/89 e o Decreto-Lei n.º 34/90 constituem decretos-leis de desenvolvimento do regime jurídico estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 184/89, e, como tal, foram elaborados no âmbito da competência legislativa do Governo, nos termos do artigo 201.º, n.º 1, alínea *c*), da CRP, pelo que não enfermam de inconstitucionalidade orgânica.

Aliás, a conflitualidade referida poelo recorrente entre o disposto no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 34/90 e no artigo 38.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 353-A/89, em relação ao disposto no n.º 2 do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 184/89, não configura situação de inconstitucionalidade.

Na verdade, como se disse, o Decreto-Lei n.º 184/89 é uma lei de bases e os Decretos-Leis n.ºs 353-A/89 e 34/90 são, relativamente àquele, decretos-leis de desenvolvimento.

Do que resulta, nos termos do n.º 2 do artigo 115.º da CRP, que estes segundos diplomas legais devem subordinar-se ao primeiro, parametricamente superior, sob pena de ilegalidade dos seus preceitos que com os dele conflituem, já que não ocorre contradição entre normas ordinárias (cf. Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional,* tomo II, 3.ª ed., pp. 327-329).

Contudo, impõe-se conhecer das invocadas conflitualidades, pois o tribunal deve recusar não só a aplicaçoão de normas inconstitucionais, mas também as que contrariem outras de hierarquia superior (artigo 4.º, n.º 3.º, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais).

Diga-se desde já que não existem as invocadas conflitualidades. Com efeito, o artigo 40.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 184/89, onde se estabelece que «em caso algum pode resultar do novo sistema retributivo redução da remuneração que o funcionário ou agente já aufere ou diminuição das expectativas de evolução decorrentes, quer da carreira em que se insere, quer do regime de diuturnidades vigentes», não briga com o artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 34/90, só por este revogar o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 134/87.

É que neste diploma os vencimentos reportavam-se, como era tradição no nosso direito, a letras, enquanto pelo Decreto-Lei n.º 184/89 a sua referência passa a fazer-se a índices.

Consequentemente, o Decreto-Lei n.º 34/90, diferentemente do que parece defender o recorrente, não podia continuar a aludir a letras de vencimento, mas antes a índices, como aliás o faz através do seu anexo I, com o pessoal integrado na carreira de enfermagem a transitar para a nova estrutura remuneratória de acordo com o anexo II, para onde remete o seu artigo 9.º, n.º 1.

Depois, segundo o artigo 3.º, n.º 1, deste mesmo diploma, «a remuneração base mensal correspondente ao índice 100 consta de portaria do Primeiro-Ministro e do Ministro das Finanças».

E o recorrente não demonstrou, nem sequer alegou, qual seria o seu vencimento mensal, se o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 134/87 se mantivesse em vigor, em comparação com o que aufere por força da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 34/90.

O artigo 38.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 353-A/89, dado o carácter gradualista da reforma empreendida, estabeleceu apenas, transitoriamente, o congelamento de progressão nas categorias.

O artigo 40.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 184/89 diz respeito à garantia da não diminuição da remuenração auferida e das expectativas de evolução decorrentes, quer da carreira em que se insere, quer do regime de diuturnidades.

Portanto, os seus campos de aplicação são distintos e aquele não colide, invade ou desrespeita este último.

Finalmente, por o Decreto-Lei n.º 34/90, ter apenas como parâmetro o Decreto-Lei n.º 184/89, podia ele estabelecer regime diferente do consagrado nos Decretos-Leis n.ºs 178/85, de 23 de Maio e 134/87, de 17 de Março.

Pelo exposto, a sentença recorrida decidiu correctamente quando julgou no sentido de que a deliberação contenciosamente impugnada não padecia de vício de violação de lei que lhe imputava o recorrente.

C) A sentença recorrida, por não dispor então do teor integral da deliberação impugnada, constante de supra V-*A*-5, obtido a diligências deste Tribunal e de que foi notificado o recorrente, partiu do pressuposto errado de que o mesmo correspondia tão-só ao constante de supra V-*A*-4.

Nessa perspectiva, considerando embora que a deliberação não estava fundamentada nos termos legais, já que, atenta a situação concreta, negara a pretensão do recorrente sem invocação dos motivos jurídicos, acabou por negar provimento ao recurso por tal vício de forma, face ao princípio do aproveitamento dos actos administrativos anuláveis, considerando que, no caso, face à situação concreta do recorrente, se impunha o indeferimento da pretensão deste de ascender do 1.º ao 2.º escalão do grau 1 da carreira de enfermagem, nos termos do artigo 38.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 353-A/89, aplicável por força do artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 34/90.

Mas, como ora resulta claramente dos autos e da matéria especificada, a deliberação recorrida indeferiu a pretensão do recorrente por a situação deste não «se enquadrar na legislação vigente, uma vez que a circular informativa n.º 22/88, de 7 de Junho de 1988, do DRH, dispõe que a classificação de serviço de *Muito bom,* durante quatro anos consecutivos, determina a redução do primeiro ano no tempo de permanência de escalão».

Ora, como este Tribunal tem decidido, a fundamentação é um conceito relativo, variando em função do tipo concreto de cada acto e das circunstâncias em que foi praticado.

Num critério prático, diz-se que um acto está fundamentado quando um destinatário normal, perante as circunstâncias do caso, face ao itinerário cognoscitivo e valorativo daquele constante, fica em condições de saber o motivo por que se decidiu num certo sentido e não noutro qualquer, podendo optar conscientemente entre a aceitação da sua legalidade e a sua impugnação contenciosa.

Como o recorrente apenas tinha a classificação de *Muito bom* relativamente aos últimos três anos, a referência concreta e individualizada à citada circular, que, conforme despacho do Ministro da Saúde, de 10 de Maio de 1988, procedeu, com efeitos internos, à interpretação do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 134/87 (supra V-*A*-6), bem como a invocação clara e expressa do princípio jurídico resultante dessa disposição, segundo tal interpretação, permitem a qualquer destinatário normal, colocado na situação concreta do recorrente, aperceber-se, sem equívoco, dos motivos do indeferimento da pretensão.

Por outras palavras, face à situação funcional e classificações de serviço de que dispunha o recorrente e perante os fundamentos de direito invocados expressamente na deliberação impugnada para o indeferimento da pretensão, qualquer destinatário normal está em condições de compreender, claramente, as razões desse indeferimento e, assim, de poder fazer uma opção consciente entre a aceitação da legalidade desse acto e a justificação de um recurso contencioso.

Tanto basta para se concluir que a deliberação impugnada está fundamentada, irrelevando para tal efeito o erro em que incorreu quanto à fundamentação jurídica, uma vez que se não confunde a inexactidão da fundamentação com a sua insuficiência (cf. Sérvulo Correia, *Noções de Direito Administrativo,* vol. 1.º, p. 403) e, no caso, como acima se decidiu, o indeferimento era imposto pelo regime legal, então vigente.

Desta sorte, a deliberação impugnada não incorreu na violação do artigo 1.º, n.º 1, alínea *d*), do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, pelo que não é anulável por esse fundamento.

D) Pelo exposto, nega-se provimento ao recurso jurisdicional, mantendo-se o decidido improvimento do recurso contencioso, embora pelos fundamentos ora expressos.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 20 000$ e 10 000$.

Lisboa, 11 de Março de 1993. — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa — António Arlindo Payan Teixeira Martins.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 11 de Março de 1993.

Recurso n.º 30 694, em que são recorrente a Assembleia Distrital de Lisboa e recorridos os Ministros da Administração Interna e do Planeamento e da Administração do Território. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Payan Martins.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Neste recurso contencioso n.º 30 694, em que são recorrente a Assembleia Distrital de Lisboa (ADL) e recorridos os Srs. Ministros da Administração Interna e do Planeamento e da Administração do Território, o relator, por seu despacho de fls. 71 a 72 do autos, que se dá por reproduzido, exarado em 7 de Dezembro de 1992, julgou, com fundamento na tardia apresentação das alegações por aquela recorrente, deserto o recurso e extinta sua instância e aquele próprio.

Notificada aquela recorrente, na pessoa do seu ilustre mandatário, da prolação do referido despacho do relator, por carta registada expedida em 11 de Dezembro de 1992, veio aquele, em 18 do mesmo mês, logo atempadamente, reclamar daquele para a conferência ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 700.º do Código de Processo Civil (CPC) (cf. cota de fl. 72 v.º a fl. 75).

Assim e conforme seu articulado de fls. 75 a 77 dos autos, que se dá por totalmente reproduzido, a reclamante não põe em causa a contagem dos prazos feita no despacho sob censura, se os pressupostos em que o mesmo assenta estivessem correctos. Só que, afirma, a carta sob registo onde se notificava a mesma para alegar, nos termos e sob a cominação legal, *apenas foi recebida em 27,* como se propunha provar, pelo que pretendia fazer a elisão da presunção *juris tantum* constante do n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 121/76, de 11 de Fevereiro, nos termos do n.º 4 daquela norma legal.

E assim conclui:

«Para tanto requer-se:

a) Que seja requisitada informação aos CTT sobre a data efectiva da recepção da notificação a que respeita o registo n.º 7346, de 23 de Outubro de 1992, expedido pela secretaria desse venerando Tribunal:

b) Que seja determinado à secretaria a emissão de guias para pagamento da multa estabelecida no n.º 6 do artigo 145.º do CPC.»

2 — Ouvidos os recorridos, nada disseram.

3 — Dispensados os vistos dos juízes adjuntos, cumpre conhecer e decidir.

3.1 — Conhecendo.

Com pertinência para a resolução do caso *sub judice,* resultam dos autos provados os seguintes factos:

I) A ora reclamante foi notificada para alegar por carta registada expedida em 23 de Outubro de 1992 (fl. 54 dos autos);

II) Esta carta, conforme informação prestada pelo chefe da estação dos CTT de Oeiras, foi entregue ao destinatário — o ilustre advogado mandatário da ora reclamante —, em 27 de Outubro de 1992;

III) A alegação da recorrente e ora reclamante foi junta aos autos em 27 de Novembro de 1992 (fl. 57 dos autos).

Nenhum outro facto importa considerar.

3.2 — Decidindo.

Tal como se refere no despacho reclamado, tendo a ora reclamante sido notificada para alegar, na pessoa de seu ilustre advogado, em 23 de Outubro, tendo-se em consideração a presunção *juris tantum* contida no n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 121/76, de 11 de Fevereiro, onde se fixa ser de 3 dias o prazo da chamada «dilação postal», e o prazo de 20 dias para alegar constante do artigo 34.º do Regulamento do STA, *ex vi* da alínea *b*) do artigo 24.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), aquele prazo, contado nos termos do artigo 144.º, n.º 3, do CPC, por força do diposto no artigo 1.º da LPTA, terminaria em 23 de Novembro. Assim, mesmo considerando-se o regime legal do n.º 5 do artigo 145.º do CPC, a apresentação da alegação feita em 27 de Novembro foi extemporânea. Logo, e na sequência lógica daquela conclusão, foi julgado deserto o recurso e extinta sua instância e ele próprio.

Só que notificada a reclamante do despacho ora reclamado veio, dentro do prazo legal, aquela desencadear o processo de ilisão da presunção *juris tantum* contida no n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 121/76 citado, nos termos do n.º 4 da mesma norma legal, onde se estabelece: «A presunção do n.º 3 só pode se ilidida pelo avisado ou notificado quando o facto da recepção do aviso ou notificação ocorra em data posterior à presumida, por razões que não lhe sejam imputáveis, requerendo no processo que seja requisitada aos correios informação sobre a data efectiva dessa recepção».

Ora, como resulta da matéria de facto, de harmonia com a informação prestada pelo chefe dos CTT de Oeiras, a carta de notificação da recorrente para alegar, apenas foi entregue ao seu ilustre mandatário em *27 de Outubro.*

Assim sendo — circunstância a que a recorrente foi totalmente alheia —, o prazo para a recorrente alegar, contado com observância do disposto no n.º 3 do artigo 144.º do CP, *ex vi* do artigo 1.º da LPTA, terminava apenas em 24 de Novembro.

Consequentemente, dado o disposto no n.º 5 do artigo 145.º daquele Código, podia o acto de apresentação da sua alegação ser praticado pela recorrente e ora reclamante, naquele dia 27, desde que pague a multa referida naquele comando legal.

Tal não tendo acontecido, beneficia a reclamante do regime instituído no n.º 6 do artigo 145.º citado.

4 — Nos termos expostos, deferem a reclamação apresentada pela recorrente ADL, ora em apreço, e consequentemente revogam o despacho reclamado de fls. 71 a 72 dos autos e declaram válida a apresentação por aquela feita de sua alegação em 27 de Novembro de 1992, *desde que pague a multa* a que se alude no n.º 6, referido ao n.º 5, ambos do artigo 145.º do CPC, sob pena de não a pagando «se considerar perdido o direito de praticar o acto».

Para o efeito emitirá a secretaria as necessárias guias.

Sem custas.

Lisboa, 11 de Março de 1993. — *António Arlindo Payan Teixeira Martins* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* — *José João Fernandes da Silva.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 11 de Março de 1993.

Assunto:

Fundamentação de direito. Referência a actos precários. Sua suficiência.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Está suficientemente fundamentado de direito o acto administrativo que, não indicando expressamente a norma, invoca a doutrina ou o princípio jurídico em que se apoia a decisão.

2 — A deliberação camarária, que ordena a retirada de placas de sinalização, que antes autorizara, por as licenças de utilização de espaços públicos serem sempre concedidas a título precário, está devidamente fundamentada de direito.

Recurso n.º 31 280, em que são recorrente a Câmara Municipal de Vila Real e recorrido o ITSEC — Instituto Técnico de Secretariado e Contabilidade, L.da Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Fernandes da Silva.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — ITSEC — Instituto Técnico de Secretariado e Contabilidade, L.da, com sede na Rua do Marechal Teixeira Rebelo, 37, 1.º, em Vila Real, veio interpor recurso directo de anulação da deliberação da Câmara Municipal de Vila Real (CMVR), de 9 de Fevereiro de 1989, com fundamento em vício de violação de lei e de forma.

2 — Inconformada com a sentença do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) do Porto, que julgou procedente o recurso e anulou a deliberação, dela vem recorrer a CMVR, para este STA, concluindo assim as suas alegações:

«*a*) A deliberação anulada refere o princípio jurídico, que permitiu que a decisão fosse tomada face aos factos alegados;

b) Inexistia norma legal específica que deva ser referida em concreto, como fundamentação da deliberação;

c) Deve entender-se como suficiente e correctamente perceptível pelo particular a fundamentação que da deliberação consta;

d) A sentença recorrida fez errada interpretação do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/67, pelo que deve ser revogada e substituída por outra, que considere a deliberação correctamente tomada.»

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público deu parecer no sentido do provimento do recurso, concordando com os argumentos das alegações da Câmara recorrente.

Com os vistos dos Ex.mos Adjuntos, cumpre decidir.

3 — São os seguintes os factos sem interesse para a decisão:

a) O ITSEC — Instituto Técnico de Secretariado e Contabilidade, L.da, é uma sociedade comercial por quotas, que se dedica ao ensino da dactilografia, estenografia, contabilidade e secretariado e tem a sua sede na Rua do Marechal Teixeira Ribeiro, 37, 1.º, em Vila Real.

b) Em 22 de Agosto de 1988, o ITSEC enviou ao Sr. Presidente da CMVR o requerimento de fl. 10, com o seguinte teor:

«Pedido de autorização para instalação de placas de sinalização. Excelência: Tendo em vista uma melhor localização deste estabelecimento de ensino, a funcionar brevemente nesta cidade, solicitamos a V. Ex..ª se digne conceder autorização para a instalação de três placas de sinalização com a inscrição ITSEC — Instituto Técnico de Secretariado e Contabilidade, nos locais assinalados nas fotocópias que anexamos.

Contando com a anuência ao nosso pedido, subscrevemo-nos com toda a consideração.»

c) Sobre o requerimento referido, o Sr. Vereador em regime de permanência na CMVR, com delegação de poderes do presidente daquela mesma Câmara, proferiu o seguinte despacho: «Deferido. 22 de Novembro de 1988»;

d) Em 9 de Janeiro de 1989, foi emitida a licença n.º 145 e cobrada a importância de 1050$;

e) A validade dessa licença apenas expirava em 31 de Dezembro de 1989;

f) O ITSEC mandou afixar, nos locais previamente acordados, as três placas de sinalização;

g) A recorrida Câmara Municipal, em sua reunião ordinária de 5 de Fevereiro de 1989, deliberou «encarregar os serviços de obras de retirar as placas», o que foi cumprido até ao dia seguinte, 10 de Fevereiro de 1989.

h) Da acta daquela reunião consta o seguinte: «10 — Proposta do vereador Sr. Daniel Vaz Nicolau», do seguinte teor:

«Há cerca de 20 dias foram colocadas umas placas, julgo que em número de três, em postos de iluminação pública. Para o efeito, foi concedida uma licença ao particular. No entanto, parece-me que a Câmara Municipal está a abrir um precedente de certa gravidade. Futuramente terão de se deferir todas as placas pedidas, o que vai dar mau aspecto à cidade, em que todos procuramos haja um certo ordenamento.

Acresce, que as dimensões exageradas das placas colocadas e os próprios dizeres 'Instituto [. . .]' induzem em erro, julgando estes tratar-se de algum organismo oficial. De salientar também que duas placas se localizam em frente da Sé (zona de protecção).

As licenças concedidas e que utilizam espaços públicos, são sempre concedidas a título precário. Assim, face ao exposto, proponho que a Câmara Municipal delibere encarregar os serviços de obras de retirarem as placas.

O assessor autárquico lembrou à Câmara o facto do proprietário das placas ser detentor de uma licença municipal, conferindo-lhe por isso o direito de, no prazo da sua validade, não poder ser-lhe retirada a licença [artigo 77.º, alínea *f*), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março]. Deliberação: 'Concordo com a proposta'.»

h) Em 10 de Março de 1981, foi interposto recurso contencioso no TAC do Porto, desta deliberação.

4 — A única questão a decidir é a de saber se a deliberação de 9 de Fevereiro de 1980, da CMVR, padece de vício de forma, por falta de fundamentação de direito.

Por esta deliberação foi ordenado que se retirassem três placas de sinalização, colocadas em outros tantos postes de iluminação pública, com prévia licença camarária, sem ter decorrido o prazo pelo qual uma licença foi concedida.

A decisão recorrida determinou a sua anulação, por não conter a enunciação das normas legais fundamentadoras.

O n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Maio, impõe que a fundamentação seja expressa, através da sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão.

De acordo com a jurisprudência deste Tribunal, na fundamentação de direito dos actos administrativos, não é necessária a referência expressa dos preceitos legais, bastando a invocação do regime da

lei, ou dos princípios jurídicos em que se apoia a decisão, desde que os motivos jurídicos invocados sejam perceptíveis para o destinatário, permintindo-lhe optar entre a legalidade do acto e a sua impugnação contenciosa (v. Acórdãos do STA de 5 de Novembro de 1987, recurso n.º 21 198 e de 18 de Outubro de 1988, recurso n.º 24 171).

No caso concreto, a deliberação refere que o acto da concessão da licença para colocação das placas de sinalização era um acto precário. E, actos precários, são aqueles que embora constitutivos de direitos, estão sujeitos, no que respeita à revogação, ao regime dos actos não constitutivos de direitos, sendo por isso revogáveis a todo o tempo (cf. Sérvulo Correia, *Noção de Direito Administrativo,* vol. 1, p. 501 e Acórdão de 7 de Novembro de 1989, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 361, p. 63).

A deliberação impugnada, ao referir que «as licenças concedidas e que utilizam espaços público, são sempre concedidas a título precário», enunciou o princípio jurídico fundamentador da mesma deliberação, perceptível para um destinatário normal.

A recorrente ficou assim habilitada com o conhecimento das razões de direito que presidiram à decisão, podendo optar pela aceitação da sua legalidade ou pela sua impugnação contenciosa.

Procedem assim as alegações da recorrente.

Acordam em dar provimento ao recurso, revogam a sentença recorrida, mantendo a deliberação contenciosamente impugnada.

Custas pela ora recorrente em 1.ª instância, fixando-se a taxa de justiça em 12 000$ e procuradoria em 6000$.

Lisboa, 11 de Março de 1993. — *José João Fernandes da Silva* (relator) — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa — José Manuel de Moura Pires Machado* (vencido; não constitui bastante fundamento de direito a afirmação de que se trata dum acto precário; no fim do prazo da licença, esta cessa, não pela precaridade, mas por caducidade; antes do prazo, a cessação da licença só se justifica com indicação de motivos de ordem superior aos interesses e expectativas criadas; há que enquadrar os fundamentos da cessação antes do prazo com indicação de normas jurídicas — preceitos legais, ou não — que mostrem a prevalência dos interesses «vencedores» sobre os do interessado e da boa fé; a simples indicação da precaridade duma licença concedida por um ano — em relação ao qual se terá, inclusivamente, pago licença — é fundamentação . . . precária). — Fui presente, *António Alfredo Póvoa.*

Acórdão de 11 de Março de 1993.

Assunto:

Bolsa de estudo. Acto administrativo. Contrato administrativo. Administração regional de saúde.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Configura-se como uma relação jurídica administrativa a situação criada pela atribuição de uma bolsa de estudo por parte de uma administração regional de saúde a um candidato com a obrigação de este lhe prestar serviço de enfermagem concluído o respectivo curso, sendo regido esse encontro de vontades, nos termos de regulamento próprio, por normas de direito público.

2 — A atribuição da referida bolsa de estudo assume a natureza de acto administrativo e não de contrato administrativo dada a relevância secundária da cooperação do interessado particular como elemento conformador da relação jurídica constituída.

3 — Todavia, não obstante estarmos perante um acto administrativo (ou uma sucessão de actos) nada impede que se conheça, no âmbito da acção proposta, da obrigação que, para a ré, decorreu do acto de atribuição da bolsa de estudo.

Recurso n.º 31 337, em que são recorrente a Administração Regional de Saúde e recorrida Ana Maria Afonso de Oliveira Correia Mendes Teixeira. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Azevedo Moreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

A Administração Regional de Saúde (ARS), com sede na Rua Nova de São Crispim, 380, Porto, recorre jurisdicionalmente de uma sentença proferida pelo Tribunal Administrativo do Círculo (TAC) do Porto, que julgou improcedente a acção que propusera naquele Tribunal contra Ana Maria Afonso de Oliveira Correia Mendes Teixeira, enfermeira, residente na Praceta de José Régio, edif. 2, 18, habit. 12, no Porto.

Na sua alegação, conclui da seguinte forma:

«I) Entre a recorrente e a recorrida foi constituída uma relação jurídica administrativa enquadrada no Regulamento da Concessão de Bolsas de Estudo, aprovado por despacho de 17 de Julho de 1985 do Ministro da Saúde e publicado na 2.ª série do *Diário da República,* de 30 de Outubro de 1985.

II) Tal encargo é estabelecido pelo próprio Regulamento e faz parte do próprio acto nascido daquela relação jurídica constituída entre a recorrente e a recorrida, tratando-se de cláusula acessória expressamente determinada pela lei.

III) Não obstante a recorrente qualificar a relação estabelecida com a recorrida como sendo um contrato administrativo, tal não implica falta de causa de pedir, já que esta reside num facto concreto de a requerida se recusar em prestar serviço de enfermagem num determinado centro de saúde por período equivalente ao da bolsa concedida, obrigando-se, esta, nos termos do Regulamento, a fixar-se nesse centro de saúde.

IV) A recorrente não dispõe de outro meio ou instrumento que não seja o meio jurisdicional para fazer valer a pretensão a que se arroga.

V) A tutela jurisdicional pertence ao contencioso administrativo pela respectiva via de acção, tendo esta a natureza de não específica.

VI) A sentença recorrida fez errada interpretação e aplicação das normas contidas no Regulamento, bem assim do estatuído nos artigos 664.º do Código de Processo Civil (CPC) e 72.º e 73.º da Lei

de Processo nos Tribunais Administrativos, violando, em consequência, tais normativos legais.»

A recorrida não contra-alegou e o Ex.mo Magistrado do Ministro Público emitiu o seguinte parecer:

«Visto.

A matéria que integra o objecto do presente recurso tem constituído objecto de diversos arestos proferidos neste STA, tendo já, inclusivamente, sido proferido no pleno da Secção acórdão que julgou pela inexistência de contradição de julgados incidentes sobre o tema (cf. Acórdão de 2 de Maio de 1992, proferido no recurso n.º 29 126).

Sem desdouro para as demais posições expressas sobre o assunto, cremos que deverá sufragar-se o entendimento que conclui que no caso ocorre a existência de acto administrativo com cláusula modal e não de contrato na base de concessão da bolsa de estudo, carecendo a acção de causa de pedir e improcedendo o pedido formulado por não se verificar a causa de pedir invocada, ou seja, a existência de qualquer relação contratual entre a recorrente e a Administração, entendimento que corresponde a uma das posições definidas por um dos arestos, ou melhor, pelo acórdão-fundamento daquele referido recurso, e que nos parece ser, de igual modo, o entendimento corporizado na douta sentença recorrida.

Assim, somos de parecer que não merece provimento o recurso interposto.»

Colhidos os vistos legais, importa decidir.

A sentença sob recurso deu como assente os seguintes factos que não vêm controvertidos:

A) A recorrida, em 15 de Janeiro de 1987, requereu ao presidente da comissão instaladora da ARS do Porto a concessão de bolsa de estudo para a frequência do 1.º ano do Curso de Enfermagem da Imaculada Conceição.

B) Em 15 de Janeiro de 1987, a mesma declarou que aceitava no fim do recurso de enfermagem geral fixar-se, por um período igual àquele em que beneficiava da bolsa de estudo, nas zonas mais carenciadas e indicadas pela ARS do Porto.

C) A bolsa que a recorrida requereu foi-lhe concedida durante dois anos, com início em Janeiro de 1987.

D) O montante dessa bolsa foi de 287 111$.

E) O curso de enfermagem geral frequentado pela recorrida terminou em 15 de Dezembro de 1989.

E) O curso de enfermagem geral frequentado pela recorrida terminou em 15 de Dezembro de 1989.

F) A ARS do Porto, em 3 de Janeiro de 1990, enviou à recorrida o ofício n.º 177 onde se referia que para cumprimento do compromisso assumido por ela, aquando da concessão da bolsa de estudo para a frequência do curso de enfermagem geral de que beneficiara durante dois anos, deveria apresentar-se no dia 15 de Janeiro de 1990 no Centro de Saúde de São Vicente (CSSV).

A sentença sob recurso julgou improcedente a acção porquanto, não se tendo constituído entre a recorrente e a recorrida qualquer relação contratual, a acção careceria de causa de pedir uma vez que a cláusula modal inserida no acto administrativo não tinha a natureza de uma obrigação em sentido técnico cujo cumprimento pudesse ser exigido por via de acção.

Mas não se acompanha este raciocínio, pelo que se refere à inexistência de causa de pedir.

A causa de pedir, é segundo o artigo 498.º, n.º 4, do CPC, «o facto jurídico em que se assenta a pretensão, ou seja, o acontecimento concreto que serve de fundamento ao efeito que, dele, o autor pretende recolher.

Ora, a petição inicial e a sentença baseim-se nos mesmos factos, isto é, na mesma conduta da ré, divergindo apenas quanto à fonte da ilicitude que atribuem a tal comportamento: violação de contrato na petição e ofensa de normas regulamentares (incumprimento de uma cláusula modal) na perspectiva da sentença.

Trata-se porém de uma mera diferença de enquadramento dos factos, que se contem nos poderes cognitivos do Tribunal nos termos do artigo 664.º do CPC e que, por conseguinte, não releva para efeito de determinação de causa de pedir.

Em suma, constando da petição inicial os factos de onde emerge o direito que a autora pretende ver jurisdicionalmente reconhecido, tanto basta para darmos como assente a existência, naquela peça processual, da causa do pedido.

Mas a questão central discutida na senteça sob recurso é outra, a da configuração da relação jurídica trazida pela ora recorrente a tribunal como uma relação jurídica contratual (de direito administrativo) ou como mero efeito de um acto administrativo (encargo emergente do mesmo).

Ora, quanto a este ponto, não vemos razões para nos afastarmos da posição já assumida por este Supremo Tribunal em vários arestos (cf., designadamente, os Acórdãos de 27 de Junho de 1991 e de 16 de Janeiro de 1992, proferidos, respectivamente, nos recursos n.os 29 126 e 29 125) da qual não diverge, no fundo, a sentença em análise.

Vejamos, pois.

No caso discutido nos autos, a autora, ora recorrente, baseou o pedido numa conduta da ré, ora recorrida, que, tendo requerido e obtido a concessão de uma bolsa ao abrigo do Regulamento de Concessão de Bolsas de Estudo para a Frequência do Curso de Enfermagem Geral, aprovado por despacho de 17 de Julho de 1985 do Ministro da Saúde, não cumpriu o compromisso que assumira de prestar serviço à autora por período igual ao da duração da mencionada bolsa.

Na descrição da recorrente estabeleceu-se entre a ré e a autora uma relação contratual, fundada num acordo de vontades firmado nos quadros do referido Regulamento.

Não tendo a ré prestado à autora qualquer serviço, não obstante ter beneficiado da referida bolsa de estudo, violou, com essa recusa, o disposto na última parte do n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 2 do artigo 10.º daquele Regulamento.

Mas não se subscreve este enquadramento jurídico da relação controvertida.

Na verdade, como escreve Schimpf (*Der verwaltungsrechtliche Vertrag,* pp. 37 e 38), seguido por Sérvulo Correia (*Legalidade e Autonomia*, pp. 349 e 350), para configurarmos como contrato administrativo uma determinada conjugação de vontades, do particular e da entidade pública, temos previamente de caracterizar a forma de cooperação (*Mitwirkung*) do primeiro no contrato administrativo e no acto administrativo.

No contrato essa cooperação é um pressuposto da sua existência (*Existenzvourussetzung*), enquanto que no acto administrativo é apenas

um pressuposto da sua legalidade ou da sua eficácia (*Rechtswidrigkeits — oder Wirksamkeitsvoraussetzung*).

É certo que, como nota o primeiro dos autores citados, tanto o acto administrativo como o contrato administrativo podem apresentar um carácter negocial, mas porque o acto jurídico está, no fundo, marcado finalisticamente pelo querer das partes (ele é aquilo que esteve na sua intenção), a qualificação jurídica do acto depende de saber qual foi a vontade preponderante.

«Estaremos assim perante um acto administrativo se a entidade pública, tanto quanto o deixa entrever a vontade expressa na respectiva declaração, pretendeu emitir um acto dessa natureza, ou perante um contrato (administrativo) se os sujeitos que participaram na formação do acto quiseram, em conjunto, através de declarações de vontade concordantes, criar aquela (concreta) consequência jurídica» (Schimpf, *op. cit*, p. 38).

E o problema terá, naturalmente, de ser resolvido em sede de interpretação do acto em apreço.

Ora, a declaração da recorrida, assumindo o aludido compromisso de prestação de serviço à recorrente, como se depreende do artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento respectivo, é um mero pressuposto da concessão da bolsa de estudo, não se apresenta finalisticamente como elemento conformador do acto, ou seja, não oferece relevância equiparável à decisão administrativa de atribuição (ou de não atribuição) das mencionadas bolsas de estudo de acordo como critérios fixados nos artigos 6.º, 8.º e 9.º do citado Regulamento.

Só que, e ao contrário do que se decidiu na sentença sob recurso, não obstante estarmos perante um acto administrativo (ou uma sucessão de actos desta espécie, como o que concedeu a bolsa de estudo e o que colocou a recorrida no CSSV), nada impede que se conheça, no âmbito da acção proposta, da obrigação que, para a ré, decorreu do acto de atribuição da bolsa de estudo.

Com efeito, como se refere nos Acórdãos deste Supremo Tribunal de 27 de Junho de 1991 e de 16 de Janeiro de 1992, atrás citados, que versaram sobre casos em tudos idênticos a este, sucede, por vezes, que, «da conduta da Administração face a casos concretos, resultam efeitos jurídicos cuja verificação depende da existência de norma que atribua eficácia a essa conduta.

Daí que, em consequência de um acto administrativo, se constituam ou modifiquem relações jurídicas.

Assim é possível, como na hipótese, que um acto administrativo confira direitos e crie obrigações.

Na verdade isso decorre do Regulamento de Concessão de Bolsas de Estudo para a Frequência do Curso Geral de Enfermagem, pois que, segundo ele, a coisa só seria atribuída se a candidata à mesma se comprometesse, previamente, a, findo o curso, fixar-se, por período igual ao da sua duração, em zonas mais carenciadas a indicar pela ARS.

Temos assim que é o próprio Regulamento que estabelece um encargo que faz parte do próprio acto» (Acórdão de 27 de Junho de 1991 citado).

Ora, é esta particular configuração dos efeitos decorrentes do acto de atribuição da bolsa de estudo que justifica que se possa discutir em sede de acção os efeitos jurídicos que dele derivam para a recorrida.

Poder-se-á, aliás, afirmar, em reforço desta conclusão que os actos administrativos que exigem este tipo de cooperação pelo lado do sujeito de direito privado se encontram muito perto dos chamados «contratos de adesão» em que os particulares «são apenas livres de aderir ao modelo, padrão ou norma que lhes é oferecida, ou de a rejeitar, não de discutirem ou alterarem o conteúdo da proposta» (A. Varela, *Das Obrigações em Geral,* I, 1986, p. 251).

Assim, por tudo quanto antecede com fundamento no disposto no Regulamento de Concessão de Bolsas de Estudo, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 3 de Outubro de 1985, nomeadamente nos seus artigos 2.º e 4.º, acorda-se em conceder provimento ao recurso interposto e, consequentemente, em condenar a recorrida a prestar no CSSV serviços de enfermagem por período igual àquele em que beneficiou da bolsa referida, ou, em alternativa, a pagar à recorrente a quantia de 287 111$ relativa ao montante da bolsa concedida, acrescida dos juros legais.

Custas pela recorrida.

Lisboa, 11 de Março de 1993. — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa — Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa.* — Fui presente, *António Alfredo Póvoa.*

Acórdão de 11 de Março de 1993.

Recurso n.º 31 420, em que são recorrente Clotilde Marques Oliveira Pascoal e recorrida a Direcção dos Serviços de Previdência da Caixa Geral de Depósitos. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Clotilde Marques de Oliveira Pascoal, residente na Rua da Telha, 21, em Telha Velha, Barreiro, interpôs para o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa recurso contencioso de anulação do despacho da Direcção dos Serviços de Previdência (DSP) da Caixa Geral de Aposentações (CGA), de 30 de Setembro de 1991, que lhe fixou a pensão de aposentação em 245 000$, correspondente ao 8.º escalão, quando deveria ter sido considerado o seu acesso para efeitos de aposentação ao 9.º escalão.

Invoca o vício de violação de lei.

A entidade recorrida respondeu defendendo a legalidade da decisão.

As partes alegaram, mantendo as suas posições.

O Sr. Juiz, precedendo parecer do magistrado do Ministério Público no mesmo sentido, negou provimento ao recurso.

Desta decisão recorreu a interessada, que alegou e concluiu:

«1. A recorrente requereu a aposentação por sua iniciativa tendo completado 33 anos e 3 meses de serviço à data da atribuição da pensão provisória e consequente desligar do serviço (artigo 99.º do Decreto-Lei n.º 498/72);

2. Por possuir mais de 29 anos de serviço transitou para o 8.º escalão de vencimentos por ser professora do ensino primário (artigo 129.º,

n.º 2, do Decreto-Lei n.º 139-A/90 e Portaria n.º 128/90, de 19 de Dezembro);

3. A recorrente aposentou-se por despacho de 30 de Setembro de 1991 (docs. 1 e 2 oferecidos com o requerimento de interposição de recurso);

4. O período de condicionamento previsto para a carreira docente terminava em 31 de Dezembro de 1991, prevendo-se um período de transição durante os anos de 1989, 1990 e 1991 até à entrada em vigor em 1992 da escala indiciária para a carreira docente (artigos 21.º, n.º 1, 12.º, n.º 1, e anexos I e IV do Decreto-Lei n.º 409/89;

5. No momento em que a recorrente se aposentou vigorava pois o período de condicionamento a que se refere o artigo 27.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 409/89;

6. E pelas normas dinâmicas da carreira docente a recorrente encontrava-se em condições na altura da aposentação para aceder ao 9.º escalão, não necessitando de candidatura ou de avaliação de desempenho, efectuando-se o cômputo global de tempo de serviço para esse efeito, dado que a recorrente requerera a aposentação e não seguindo a progressão por escalões previstas nos artigos 8.º a 11.º do Decreto-Lei n.º 409/89 (artigos 129.º, n.º 2, e 140.º do Decreto-Lei n.º 139-A/90);

7. Por essa razão a recorrente deveria ter sido aposentada pelo 9.º escalão e não pelo 8.º como sucedeu (artigo 27.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 409/89);

8. A sentença de 1.ª instância que confirmou o acto da DSP que aposentou a recorrente pelo 8.º escalão violou assim o artigo 27.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 409/89.»

A entidade recorrida contra-alegou pugnando pela manutenção do julgado.

O Sr. Juiz proferiu o despacho de sustentação.

A Sr.ª Procuradora-Geral-Adjunta, no seu douto parecer, entende que o recurso não merece provimento, devendo ser confirmada a decisão recorrida por ter feito correcta interpretação e aplicação da lei.

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto:

Estão assentes os seguintes factos:

a) A recorrente era professora primária.

b) Requereu a aposentação em 26 de Junho de 1991, tendo por base o artigo 141.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril.

c) Foi-lhe contado o tempo total de serviço de 33 anos, 3 meses e 20 dias.

d) Por despacho de dois directores da DSP da CGA de 30 de Setembro de 1991, foi calculada a pensão de aposentação equivalente a 36 anos de serviço, nos termos da legislação indicada, no valor de 245 000$ ilíquidos.

e) No mesmo despacho refere-se: «Não foi considerado o direito ao escalão 9.º por a ele não poder aceder de acordo com o artigo 129.º do Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril.»

f) A recorrente acedeu ao 8.º escalão em 1 de Janeiro de 1991, de acordo com a Portaria n.º 128/90, de 19 de Dezembro.

O Decreto-Lei n.º 409/89, de 18 de Novembro, que aprovou a estrutura da carreira do pessoal docente da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário e estabeleceu as normas relativas ao seu estatuto remuneratório, dispôs no artigo 27.º, n.º 1:

«Os docentes que, por limite de idade ou por sua iniciativa, se aposentem até 31 de Dezembro de 1991 terão a sua pensão calculada sobre a remuneração correspondente ao escalão seguinte ao fixado para o período de condicionamento, desde que o docente a ele já se pudesse candidatar ou aceder, de acordo com as normas dinâmicas da carreira docente.»

Há que determinar o que significa *período de condicionamento* para efeitos de aplicação desta norma.

Os estatutos remuneratórios publicados no desenvolvimento dos princípios consignados no Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Janeiro, fixaram períodos de tempo em que a progressão nos escalões introduzidos pelo novo sistema ficou sujeita a condições para adaptação ao novo regime jurídico, com correcções que viessem a revelar-se adequadas, e para disponibilização das verbas necessárias.

Os referidos estatutos remuneratórios impuseram períodos de condicionamento na progressão dos escalões das carreiras: Decretos-Leis n.os 353-A/89, de 16 de Outubro, artigo 38.º, 57/90, de 14 de Fevereiro, artigo 24.º, 59/90, de 14 de Fevereiro, artigo 26.º, 73/90, de 6 de Março, artigo 53.º, e 347/91, de 19 de Setembro, artigo 2.º, por exemplo.

Para diminuir os inconvenientes que os condicionamentos à progressão causaram sobretudo aos funcionários que se encontravam em fim da carreira e próximo da reforma, os estatutos remuneratórios inseriram preceitos destinados a permitir que os funcionários pudessem aposentar-se no escalão imediatamente superior para o qual, se continuassem na carreira, não tinham temporiamente acesso.

As normas instituídas para esse efeito têm a seguinte redacção:

«Durante o período de condicionamento da progressão é facultada a aposentação em escalão imediatamente superior ao que resulta do condicionamento, desde que o funcionário a ele já pudesse ter ascendido, de acordo com as normas dinâmicas de progressão.»

No Decreto-Lei n.º 459/89, o artigo 27.º, n.º 1, tem diferente redacção porque, neste caso, a faculdade de aposentação em escalão imediatamente superior vigorou para além do período de condicionamento.

No regime geral, atende-se ao escalão que resultar do condicionamento, para os docentes atende-se ao escalão fixado para o período de condicionamento.

A recorrente alega que o período de condicionamento é um período de transição em que ainda não está feita de pleno a integração no novo sistema.

Por isso, o período de transição ou condicionamento previsto no Decreto-Lei n.º 409/89 subsiste até à entrada em vigor das escalas previstas no anexo I, ou seja, até 31 de Dezembro de 1991.

A entrada em vigor das escalas indiciárias definitivas até 31 de Dezembro de 1991 levou a que a faculdade de aposentação no escalão seguinte ao fixado para o período de condicionamento se prolongasse até essa mesma data.

Mas o período de condicionamento é um período de suspensão da progressão, de paragem temporária da carreira que, quanto aos docentes, terminou em 31 de Dezembro de 1990.

O artigo 23.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 409/89 dispõe: «A progressão nos escalões tem lugar a partir de 1 de Janeiro de 1991».

A recorrente estava, no período de condicionamento, no 6.º escalão.

Com o termo desse período passou ao 8.º escalão.

O escalão seguinte ao fixado para o período de condicionamento seria o 7.º

A recorrente não podia, nesse ano de 1991, aposentar-se com base no 9.º escalão.

A entidade recorrida salienta um aspecto que reforça as condições feitas.

Para os anos de 1989 e 1990, em que a progressão se encontrava condicionada e nenhum docente podia estar em escalão superior ao 7.º, o legislador fixou o índice correspondente ao 8.º escalão, «exclusivamente para efeitos de aposentação» (anexo IV ao Decreto-Lei n.º 409/89).

No ano de 1991, terminado o condicionamento, alguns docentes puderam atingir o 8.º e mesmo o 9.º escalão, no activo, por força das disposições dos artigos 23.º, n.º 1, e 24.º

Para o ano de 1991 foram estabelecidos os índices correspondentes a esses escalões.

Se algum docente pudesse aposentar-se nesse ano, pelo escalão imediatamente superior, o legislador teria estabelecido, para 1991, o índice remuneratório correspondente ao 10.º escalão *exclusivamente para efeitos de aposentação.*

O período de condicionamento terminou em 31 de Dezembro de 1990.

O escalão máximo nesse período era o 7.º

A progressão nos escalões a partir de 1 de Janeiro de 1991 permitiu a alguns docentes atingir o 8.º ou até o 9.º escalão.

Mas esses docentes não poderiam aposentar-se pelo escalão seguinte ao fixado para o período de condicionamento porque já tinham ultrapassado esse escalão.

Por isso, o legislador não fixou, para o ano de 1991, índice remuneratório correspondente ao 10.º escalão mesmo que só para efeitos de aposentação.

Os docentes que, em 1991, não tivessem progredido de escalão, encontrando-se no escalão do período de condicionamento, é que podiam aposentar-se pelo escalão imediatamente superior, desde que satisfizessem as condições da parte final do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 409/89.

Nos termos do artigo 129.º, n.º 2, do Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores do Ensino Básico e Secundário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril, a recorrente poderia progredir ao 9.º escalão em 1993 ou, exclusivamente para efeitos de aposentação, em 1992.

Esta norma imperativa, posterior e prevalecente (artigo 6.º do mesmo decreto-lei) aplica-se, como é de toda a evidência, aos que requeiram a aposentação, mas só em 1992, se reunirem as outras condições, poderão fazê-lo pelo 9.º escalão.

Não vem posto em causa o tempo de serviço da recorrente.

Pelo exposto, negam provimento ao recurso e confirmam a decisão recorrida.

Condenam a recorrente nas custas, com taxa de justiça de 18 000$ e procuradoria de 12 000$.

Lisboa, 11 de Março de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *José João Fernandes da Silva* — *Rui Vieira Miller Simões.* — Fui presente, *António Alfredo Soares Póvoa.*

Acórdão de 11 de Março de 1993.

Assunto:

Embargo de obra não licenciada. Suspensão de eficácia de acto administrativo impugnado. Grave lesão do interesse público. Direito à tutela jurisdicional efectiva.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Lesaria gravemente o interesse público a suspensão de eficácia de uma deliberação camarária que ordenou o embargo de uma obra que estava a ser executada com inobservância do disposto no alvará de licenciamento do respectivo loteamento.

2 — A fixação da área bruta de construção, das áreas de estacionamento e comercial e do número de fogos de um prédio constitui matéria particularmente sensível que respeita directamente à qualidade de vida das pessoas, ao seu meio ambiente e ao ordenamento urbano, fixação essa que obedece a um processo próprio, com audição obrigatória de entidades estranhas à autarquia sob pena de nulidade do acto final.

3 — Com efeito, não se compreenderia que, através da suspensão da eficácia da deliberação que decretou o embargo da obra, ainda que a título provisório, fosse dado à recorrente subverter o esquema legal deste tipo de licenciamento postergando valores públicos de tal ordem que, se violados por acto administrativo, implicam a nulidade dos mesmos.

4 — A exigência contida na alínea b) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos não viola o princípio constitucional do direito à tutela jurisdicional efectiva consagrado nos artigos 20.º e 268.º da Constituição da República Portuguesa.

5 — Na verdade esse direito não é ofendido em grau injustificado com a prevalência que a lei concede ao interesse público sobre o privado quando aquele resulta gravemente lesado pela suspensão de eficácia do acto administrativo contenciosamente impugnado.

6 — O que se poderá dizer é que as citadas normas constitucionais contêm uma injunção ao legislador ordinário no sentido do aperfeiçoamento dos mecanismos legais que permitam a justa compensação do prejuízo quando a restauração do dano não for possível. Ou que a medida

dessa reparação equivalha, em valor, à reintegração do direito violado.

7 — Comando constitucional que, por identidade de razão, vincula também o julgador do pedido indemnizatório na interpretação e aplicação do conceito legal de «justa indemnização».

Recurso n.º 31 641, em que são recorrente Imosoares — Compra, Venda e Gestão de Propriedades e recorrida a Câmara Municipal de Leiria. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Azevedo Moreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Imosoares — Compra, Venda e Gestão de Propriedades, L.da, identificada nos autos, recorre jurisdicionalmente da decisão do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Coimbra, que indeferiu o pedido de suspensão de eficácia da deliberação da Câmara Municipal de Leiria (CML), datada de 14 de Agosto de 1992, que ordenou o embargo extensivo a toda a obra que está a edificar no lote 2 entre a Rua dos Mártires do Tarrafal e a Avenida do 25 de Abril, em Leiria.

Fundamento da decisão recorrida foi a circunstância de, sendo deferido o pedido do requerente, daí advir grave lesão do interessado público, impedimento bastante para o êxito de tal pretensão, tal como determina o artigo 76.º, n.º 1, alínea *b*), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

Na sua alegação de recurso veio a recorrente em primeiro lugar invocar o facto superveniente da aprovação das alterações do alvará nos termos propostos pela interessada através da deliberação tomada em 2 de Outubro de 1992, reconhecendo assim que o interesse público é prosseguido de forma mais correcta com a introdução das alterações que deram origem ao embargo em causa. Sendo, por outro lado, inegável a admissibilidade da junção do documento comprovativo da deliberação em apreço, nos termos do disposto no artigo 524.º do Código de Processo Civil (CPC).

Depois, a execução da referida deliberação de 14 de Agosto de 1992 causa à recorrente prejuízos irreparáveis, ou pelo menos de difícil reparação, conforme expôs no requerimento inicial, encontrando-se assim preenchido o requisito positivo na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

Finalmente, o artigo 76.º, n.º 1, alínea *b*), do mesmo diploma, com a interpretação que lhe foi dada na sentença recorrida, seria inconstitucional por violação do direito à tutela jurisdicional efectiva consagrado nos artigos 20.º e 268.º, n.os 4 e 5, da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Tendo a CML, por deliberação de 27 de Novembro de 1992, mantido o embargo ordenado pela anterior deliberação de 14 de Agosto de 1992, veio a ora recorrida, nos termos do artigo 80.º, n.º 3, da LPTA, solicitar a declaração de eficácia de tal acto que considera como de execução daquela deliberação provisoriamente suspensa até ao trânsito em julgado da decisão do pedido e que não constituiria a resolução fundamentada prevista no n.º 1 daquele artigo 80.º

A Câmara recorrida não contra-alegou no recurso jurisdicional e deduziu oposição ao pedido de declaração de ineficácia da deliberação de 27 de Novembro de 1992, nos termos expostos a fls. 148 e segs.

Por seu turno, o Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

«Neste processo está apenas em causa a suspensão da eficácia do auto de embargo da CML de 14 de Agosto de 1992 e o requerimento de fl. 120.

Os documentos juntos após a sentença recorrida convencem no sentido de que não houve de facto qualquer acto posterior ao requerimento de suspensão que torne inútil a lide, nomeadamente por não ser possível apreciar, neste processo, a existência ou inexistência de actos definitivos posteriores definidores de situações incompatíveis ou susceptíveis do embargo cuja suspensão de eficácia se aprecia.

O processo haverá assim, a nosso ver, que prosseguir.

Deste modo, quanto ao requerimento de fl. 120, atento o seu próprio teor e o do doc. de fl. 126, pensamos que a autoridade administrativa fundamentou devidamente a existência de grave urgência para o interesse público na execução do embargo, tanto mais que a douta sentença recorrida, ainda que em diferente perspectiva e no âmbito dos requisitos que lhe competia apresentar, considerou haver grave lesão do interesse público a impedir a suspensão do acto.

Parece assim não serem de declarar ineficazes quaisquer actos posteriores que se confirmem como de execução do primitivo embargo.

Quanto ao recurso jurisdicional não parece que colham as alegações do recorrente, quer quanto à existência de grave lesão de interesse público na inexecução do acto quer quanto à inexistência de prejuízos prováveis de difícil reparação.

O facto de a Câmara ter admitido posteriormente um projecto de alterações, cujo verdadeiro conteúdo se não conhece, não significa minimamente que as alterações que estavam a ser levadas a efeito sem qualquer projecto e que deram causa ao embargo não sejam susceptíveis de provocar grave lesão do interesse público, pois nem sequer se demonstra que as alterações apresentadas e condicionalmente admitidas, eram ou não idênticas àquelas.

Quando ao requisito da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º vale e aceita-se a argumentação da douta sentença recorrida.

Termos em que parece de indeferir o requerimento de fl. 120. Parece de negar provimento ao recurso jurisdicional.»

Vêm os autos à sessão sem precedência de vistos nos termos do n.º 4 do artigo 78.º da LPTA.

A matéria de facto que interessa considerar para a decisão do pedido é a seguinte:

A) A ora recorrente é proprietária de um prédio urbano situado entre a Rua dos Mártires do Tarrafal e a Avenida do 25 de Abril, em Leiria, descrito na Conservatória do Registo Predial de Leiria sob o n.º 00715 e omisso na matriz (docs. de fls. 10 a 12).

B) Tal prédio constitui o lote n.º 2 titulado pelo alvará de loteamento n.º 538 emitido pelo presidente da CML em 28 de Janeiro de 1988 (doc. de fls. 16 a 18).

C) A construção que a recorrente estava a edificar em tal prédio foi aprovada por deliberação camarária de 15 de Maio de 1991, aprovação titulada pelo alvará de licença de construção n.º 961/92 (docs. de fls. 19 e 20).

C) Por despacho do presidente da CML, datado de 5 de Maio de 1992, executado em 13 de Maio de 1992, foi ordenado o embargo das referidas obras pelo facto de estarem a ser executadas «em de-

sacordo com as condições aprovadas no processo de obras n.º 1630/90» (doc. de fl. 21).

E) Em 25 de Maio de 1992, «a Câmara, considerando que os pisos 05 e 04 não sofreram alterações, deliberou, por unanimidade, autorizar a prorrogação da licença, nos termos legais, e desembargar as obras apenas na parte correspondente aos pisos 05 e 04 onde se não verificaram alterações, e manter o embargo das obras quanto a toda a parte restante do prédio» (doc. de fl. 22).

F) Em 26 de Junho de 1992, a recorrente requereu à CML a aprovação de um «projecto de alterações de arquitectura» (doc. de fl. 23).

G) Por deliberação de 31 de Julho de 1992, a referida Câmara indeferiu esse projecto de alterações por desconformidade com o loteamento (artigos 14.º do requerimento inicial e 5.º da resposta).

H) Em 14 de Agosto de 1992, tomou a seguinte deliberação cuja suspensão de eficácia está em causa no presente processo: «a Câmara, depois de analisar o assunto e tendo em conta que as alterações foram indeferidas por deliberação de 31 de Julho de 1992 deliberou, por unanimidade, confirmar o embargo que é extensivo a toda a obra» (doc. de fl. 9).

I) Em 21 de Outubro de 1992, «a Câmara, face aos processos constantes do processo, deliberou por unanimidade:

1.º Concordar com as alterações propostas, em termos legais e técnicos;

2.º Para rectificação do alvará torna-se necessário:

a) Identificação das fracções a que se refere a providência cautelar e justificar se nos mesmos há ou não alterações;

b) Deve apresentar justificação da forma de ocupação e circulação nas garagens, demonstrando que há espaço para arrumação e circulação do número de viaturas adequado» (doc. de fl. 108).

J) Em 27 de Novembro de 1992, a mesma «Câmara depois de analisado o assunto e tendo em conta que, como bem se demonstra no despacho do M.mo Juiz agora recorrido, está em causa, com o prosseguimento da obra, grave lesão do interesse público que é da máxima urgência defender, consubstanciada em razões de vária ordem tais como as relativas ao urbanismo e à qualidade do ambiente, ao interesse dos vários promitentes compradores das fracções autónomas, ao interesse e à economia nacional que derivam do facto de não sendo as alterações aprovadas ter de se vir mais tarde a proceder à respectiva demolição, tanto mais que se trata de um imóvel de elevadas proporções, deliberou, por unanimidade, ao abrigo da parte final do n.º 1 do artigo 80.º da LPTA, manter o embargo da obra em virtude de estarem a ser levadas a efeito no referido lote alterações em contravenção com o que está estipulado no respectivo alvará de loteamento» (doc. de fl. 126).

K) Em 13 de Novembro de 1992, o referido órgão, «depois de analisado o assunto e, tendo em consideração a sentença proferida pelo TAC de Coimbra em 30 de Outubro último, onde se considera que as alterações a introduzir no loteamento não podem considerar-se alterações de processo para os efeitos do disposto no artigo 36.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 448/91, deliberou, por unanimidade:

1.º Revogar a sua deliberação de 2 de Outubro do corrente ano que aprovou as alterações ao loteamento sem prévia consulta à Direcção Regional de Organização do Território (DROT), por a mesma ser nula nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, e ainda por não ter havido prévia autorização dos restantes proprietários do loteamento nos termos do n.º 3 do artigo 36.º do mesmo diploma legal;

2.º Remeter o processo das alterações à DROT a fim de por aquela entidade seja emitido o necessário parecer;

3.º Comunicar esta deliberação ao requerente para que junte a declaração dos restantes proprietários nos termos do n.º 3 do artigo 56.º acima referido para documentar o processo a remeter à DROT.»

Cumpre apreciar neste processo duas questões distintas ainda que conexas.

Primeiro, o recurso jurisdicional interposto da decisão do TAC de Coimbra que indeferiu o pedido de suspensão de eficácia da deliberação da CML de 14 de Agosto de 1992.

Depois, o pedido de declaração de ineficácia da deliberação do mesmo órgão autárquico de 27 de Janeiro de 1992 que manteve o embargo da obra, não obstante o efeito suspensivo do recurso interposto daquela decisão.

Começando pela apreciação do recurso jurisdicional.

Diz a este respeito a recorrente, essencialmente, o seguinte:

É processoalmente admissível a prova da deliberação de 2 de Outubro de 1992 que aprovou o projecto de alterações, uma vez que a recorrente desconhecia a sua existência à data em que requereu a suspensão da eficácia (7 de Outubro de 1992).

Verifica-se, no caso dos autos, o requisito negativo da inexistência de grave dano para o interesse público exigido pelo artigo 76.º, n.º 1, alínea *b*), da LPTA.

E a interpretação dada pela sentença recorrida a este preceito é inconstitucional por violação do direito à tutela jurisdicional efectiva consagrada nos artigos 20.º e 268.º, n.os 4 e 5, da CRP.

A primeira das questões suscitadas, a da admissibilidade do documento, não levanta dificuldades atento o disposto nos artigos 524.º e 706.º do CPC, aplicáveis por via do artigo 1.º da LPTA. Por outro lado, foi garantido o princípio do contraditório e oferecida à parte contrária a possibilidade da sua impugnação.

Posto isto, passemos à questão subsequente e que consiste em saber se, como decidiu o M.mo Juiz *a quo,* a suspensão de eficácia requerida, a ser concedida, causará ou não grave lesão do interesse público.

A decisão proferida baseou-se fundamentalmente na seguinte consideração: a alteração pretendida pela recorrente, implicando uma ampliação da área de comércio em prejuízo da área de estacionamento, obrigaria à aprovação de um novo projecto de loteamento conforme preceitua o artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro.

Portanto, a suspensão da eficácia do embargo iria ofender, e de forma grave, as razões de interesse público, ligadas ao urbanismo e à qualidade do ambiente, subjacentes ao loteamento aprovado, nomeadamente a definição da sua finalidade.

Argumenta em sentido oposto a recorrente que, tendo a CML, através da deliberação ulterior de 2 de Outubro de 1992, aprovado as alterações ao licenciamento nos termos em que havia proposto, acabou, afinal, por aceitar que o interesse público está melhor salvaguardado e prosseguido de forma mais correcta com a introdução das alterações que deram origem ao discutido embargo.

Mas não se acompanha este entendimento.

É certo que a autoridade recorrida, pela citada deliberação de 2 de Outubro de 1992, concordou, «em termos legais e técnicos», com

as alterações propostas pela requerente, com subordinação, porém, às suas ordens de restrições, uma das quais era justamente «apresentar justificação da forma de ocupação e circulação nas garagens, demonstrando que há espaço para arrumação e circulação do número de viaturas adequado».

Quer dizer, nem, por um lado, a deliberação de 2 de Outubro de 1992 significa a revogação do embargo cuja suspensão de eficácia a recorrente pretendia obter, já que com ela não foi dita a última palavra sobre a aprovação das alterações pretendidas, nem, por outro, atentas as condições impostas, a Administração emitiu um juízo definitivo sobre se o interesse público seria ou não lesado com a aprovação das alterações em causa.

Ou seja, o deferimento do aumento da área bruta de construção (em 173,00 m^3), da redução da área de estacionamento (357 m^2) com conversão em comércio e da fixação em 23 do número de fogos (cf. doc. de fl. 136), que envolveria um reposicionamento da CML face à interpretação do interesse público subjacente ao licenciamento titulado pelo alvará n.º 538, de 26 de Janeiro de 1988, estava ainda suspenso das mencionadas condições.

E, de seguida, em 13 de Novembro de 1992, a Câmara revoga essa deliberação na parte em que aprovara, em princípio, aquelas alterações invocando, designadamente, a falta de audição das entidades que, nos termos do artigo 56.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 448/91, estava obrigada a consultar sob pena de nulidade do acto.

Quer dizer, e ao contrário do que defende a recorrente, nada nos autoriza a afirmar que a autoridade recorrida tenha acabado por alterar a sua posição quanto à forma de prossecução do interesse público contida naquele licenciamento.

Não há, pois, qualquer censura a dirigir à sentença sob recurso.

O interesse público seria, na verdade, gravemente afectado com a suspensão do embargo ordenado pela deliberação de 14 de Agosto de 1992, pois a fixação da área bruta de construção e das áreas de estacionamento e comercial do prédio em apreço constitui matéria particularmente sensível que respeita directamente à qualidade de vida das pessoas, ao seu meio ambiente, ao ordenamento urbano, fixação essa que obedece a um processo próprio, com audição obrigatória de entidades estranhas à autarquia sob pena de nulidade do acto final (artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 448/91).

Mal se compreenderia, pois, que através da suspensão da eficácia da deliberação que decretou o embargo da obra, ainda que a título provisório, fosse dado à recorrente subverter o esquema legal deste tipo de licenciamento postergando valores públicos de tal ordem que, se violados por acto administrativo, implicam a nulidade dos mesmos.

Não se verifica, assim, no caso presente, como bem decidiu o M.mo Juiz *a quo,* o requisito negativo da providência solicitada exigida pelo artigo 76.º, n.º 1, alínea *b*), da LPTA.

Também não colhe, ao contrário do que defende a recorrente, o argumento da inconstitucionalidade desta norma, na interpretação que lhe foi dada pela decisão recorrida, por violação do disposto nos artigos 20.º e 268.º, n.os 4 e 5, da CRP.

Com efeito, o direito à tutela jurisdicional efectiva aí assegurado não é de forma alguma ofendido em grau injustificado com a prevalência que a lei concede ao interesse público sobre o privado quando aquele resulta gravemente lesado pela suspensão de eficácia do acto administrativo contenciosamente impugnado.

O interesse público é ele também um valor do mesmo ordenamento constitucional (cf., por exemplo, o artigo 266.º, n.º 1, da CRP) que sobreleva os interesses particulares em caso de conflito (cf. o caso da expropriação e da requisição, artigo 62.º, n.º 2, do mesmo texto) sendo garantido aos titulares daqueles, na hipóteses do seu sacrifício, a justa indemnização.

Diz a recorrente suceder muitas vezes, como no caso em apreço, ser impossível reintegrar a esfera jurídica patrimonial do lesado, uma vez anulado o acto ferido de ilegalidade.

Aceita-se essa dificuldade (atentos os factos invocados nos artigos 26.º, 34.º e 35.º do requerimento inicial) mas não a impossibilidade de reparação do dano.

O que se poderá dizer é que as citadas normas constitucionais contêm uma injunção ao legislador ordinário no sentido do aperfeiçoamento dos mecanismos legais que permitam a justa compensação do prejuízo quando a restauração do direito não for possível. Ou que a medida dessa reparação equivalha, em valor, à reintegração do direito violado.

Comando constitucional que, por identidade de razão, vincula também o julgador do pedido indemnizatório na interpretação e aplicação do conceito legal de «justa indemnização».

Mas o que seguramente se não retira de preceito algum da lei fundamental é que os escolhos oferecidos à precisão do prejuízo sofrido pelos particulares, portanto a dificuldade da sua reparação, obrigue a comunidade a suportar o sacrifício contraposto de lesão grave do interesse público. O que seria necessário para demonstrar a inconstitucionalidade do artigo 76.º, n.º 1, alínea *b*), da LPTA.

Termos em que se nega provimento ao recurso jurisdicional.

O que necessariamente importa o indeferimento do pedido de declaração de ineficácia da deliberação camarária de 27 de Novembro de 1992 que, com fundamento no disposto na parte final do artigo 80.º da LPTA, manteve o embargo da obra.

Pois, verificada a correcção jurídica da decisão que não suspendeu a eficácia da deliberação que ordenou o embargo, não faria sentido declarar a ineficácia de um acto administrativo que, no fundo, lhe deu provimento.

Custas pela recorrente, com 15 000$ de taxa de justiça e 8000$ de procuradoria.

Lisboa, 11 de Março de 1993. — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* (relator) — *José João Fernandes da Silva* — *Rui Vieira Miller Simões.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 11 de Março de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Ónus de concretizar os prejuízos e alegar factos demonstrativos do nexo causal entre a execução do acto e os prejuízos.

Doutrina que dimana da decisão:

Não se verifica o requisito da alínea a) *do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, quando o requerente não concretiza os prejuízos, referindo-os em termos vagos e genéricos, e os factos que alega são insuficientes para convencer o tribunal de que os prejuízos, assim invocados, são consequência adequada, típica, ou provável da execução do acto, cuja suspensão de eficácia se requer.*

Recurso n.º 31 788-A, em que são recorrente Alice Maria Casimiro e recorrido o Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Correia de Lima.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Alice Maria Casimiro Neto, auxiliar de acção educativa principal, com os demais sinais dos autos, vem, simultaneamente com a interposição do recurso [alínea *a*) do n.º 1 do artigo 77.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA)], requerer a suspensão de eficácia do acto administrativo do Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário, de 14 de Outubro de 1992, que, no desfecho de processo disciplinar, lhe aplicou a pena de aposentação compulsiva.

Invoca para tanto, em resumo e com interesse:

A) Presta serviço ao Estado há mais de 25 anos e durante todos esses danos teve comportamento exemplar e zeloso.

Em finais de 1991 começou a sofrer de perturbações do foro psiquiátrico, tendo sido submetida a tratamento hospitalar ambulatório, no Hospital de Miguel Bombarda.

A sua situação clínica agravou-se fortemente no início de 1992, comprometendo irremediavalmente o uso das suas faculdades psíquicas, sofrendo, nomeadamente, de disfunções psíquicas, como amnésias parciais, visões irrealistas e prostação absoluta com actividade delirante.

Entre 23 de Março de 1992 e Julho desse ano, foi sujeita a forte medicação sedativa, receitada pelo seu médico assistente, que a manteve por períodos largos em situação de semi-inconsciência.

Em 21 de Abril de 1992, num breve período de alguma melhoria do seu estado clínico, foi submetida a análise por parte de uma junta de peritos médicos do Estado, os quais a declararam apta a retomar as suas funções e a mandaram apresentar-se ao serviço no dia seguinte.

Acontece que a deslocação à junta médica e a relativa tensão nervosa que este facto acarretou para o requerente provocaram-lhe de imediato uma súbita e profunda recidiva do seu estado clínico, não lhe tendo sido possível, por se encontrar incapacitada, de obedecer à ordem de reatar funções.

A requerente vivia sozinha, tendo sido abandonada pelo cônjuge neste período, e o estado em que se encontrava não lhe permitiu a remessa atempada de atestados médicos aos serviços competentes do Ministério, o que só lhe foi possível nos primeiros dias de Junho de 1992, quando já se encontrava no período de convalescença.

E assim, em 4 de Junho de 1992, apresentou atestado médico, datado do dia anterior, em que se declara que esta sofre de «doença do foro psiquiátrico, que a tem impedido de frequentar o seu local de trabalho desde 23 de Março de 1992».

Para que não restem dúvidas, junta agora nova declaração de perito médico, onde se confirma que a requerente «se encontra doente, por doença do foro psiquiátrico, que a impediu de desempenhar as suas actividades profissionais de Março a Julho de 1992».

Não obstante, não foi dada relevância ao referido atestado médico e foi-lhe considerada injustificada a sua ausência no período que medeia entre 22 de Abril e 25 de Maio de 1992, pelo facto de a junta médica ter declarada a requerente apta para o serviço em 21 de Abril de 1992.

Não se põe em causa que a requerente nesse dia se apresentasse em condições de exercer funções, mas, afirma-se que, no dia seguinte, sofreu ela uma recaída que a impossibilitou de comparecer ao serviço até ao mês de Julho.

Portanto, encontram-se justificadas as faltas dadas ao serviço entre 22 de Abril e 25 de Maio.

Decidindo em contrário, o acto punitivo, incorreu em ilegalidade, com violação do princípio da legalidade na actuação dos órgãos e agentes da Administração Pública, constante do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa (CRP); do princípio da dignidade e integridade moral e física das pessoas, consagradas no n.º 1 do artigo 25.º da CRP; do princípio da segurança no emprego do artigo 53.º da CRP, bem como do n.º 1 do artigo 3.º, alínea *h*), do n.º 2 do artigo 26.º, e a alínea *b*) do artigo 32.º, estes do Estatuto Disciplinar (ED), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

E mesmo que, por mera hipótese, se considerasse que as faltas da requerente não foram justificadas pelos atestados médicos apresentados pela requerente, esses documentos teriam a força probatória suficiente para indiciar uma forte atenuação da culpa da requerente na violação do seu dever de assiduidade, militando também a seu favor os 25 anos de serviço com zelo e dedicação, o que conduz a que o acto recorrido violou os artigos 28.º, 29.º e 30.º do citado Decreto-Lei n.º 24/84.

A execução do acto punitivo, com a consequente perda da ocupação efectiva da requerente, irá provocar nesta danos irreparáveis no seu equilíbrio psíquico, tendo em conta o estado recente que atravessou e conhecida que é a excelente terapêutica da ocupação e realização profissionais.

O vencimento, a final, do recurso interposto, não irá impedir nem resolver os previsíveis danos que a requerente irá sofrer até à decisão final.

Não se vê que a suspensão da executoriedade do acto recorrido possa acarretar qualquer lesão do interesse público.

2 — Cumprido que foi o disposto no n.º 2 do artigo 78.º da LPTA, a autoridade requerida, na sua resposta, manifestou-se no sentido de não ser decretada a requerida suspensão, porque, em seu entender, e em resumo, não se verificam os requisitos das alíneas *a*) e *b*) do n.º 1 do artigo 76.º do mesmo diploma.

Não se verifica o requisito da alínea *a*), pois não foram alegados factos que consubstanciem tal requisito.

Com efeito, no atestado médico que junta não se diz que o afastamento da actividade profissional ou não ocupação funcional da requerente lhe causaria dano de natureza irreparável, mas apenas que a evolução favorável do seu estado de saúde lhe permite retomar o trabalho.

A requerente não especifica ou caracteriza os prejuízos reais e efectivos, pelo que não se pode avaliar da dificuldade da sua reparação.

Não se verifica o requisito negativo da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º, pois a suspensão de eficácia do acto expulsivo causará grave lesão do interesse público, no que concerne à imagem que os serviços públicos devem oferecer aos seus utentes e à população, a qual não pode ser de complacência exagerada e de permissividade para os agentes que não cumpriram os seus deveres funcionais, incluindo o dever de assiduidade.

3 — A Ex.ma Procuradora-Geral-Adjunta emitiu seu parecer de fls. 21 e 22, no sentido de indeferimento da requerida suspensão, por, em síntese, entender que a alegação da requerente é manifestamente insuficiente para permitir ao tribunal concluir que a execução da pena decretada causará à requerente um prejuízo irreparável. É que não é assim tão evidente, como pretende a requerente, que a terapêutica ocupacional seja adequada em todos os casos de doença psíquica e nada autoriza o tribunal a concluir pela existência de uma relação de probabilidade lógica entre a execução do acto e a verificação de danos irreparáveis no equilíbrio psíquico da requerente.

Aliás, no atestado médico apresentado pela requerente, embora se confirme não haver inconveniente no facto de a requerente retomar funções, nele nada se refere sobre as vantagens para o equilíbrio psíquico da requerente que possam advir desse reassumir de funções.

Por outro lado, embora não excluída a suspensão de eficácia de penas expulsivas, em tais casos ela deve ser limitada a situações de particular gravidade quanto à irreparibilidade dos danos.

4 — Independentemente de vistos, vem o processo à conferência, nos termos do n.º 4 do artigo 78.º da LPTA.

A) Colhe-se dos autos e do processo disciplinar, com relevância para a decisão, a seguinte matéria de facto:

Na Escola Secundária do Laranjeiro n.º 1, Almada, onde a requerente estava colocada como auxiliar de acção educativa principal, foi a esta levantado, em 1 de Junho de 1992, auto por falta de assiduidade, pelo facto da mesma não mais ter comparecido ao serviço, não obstante, em 21 de Abril de 1992, a junta médica a ter considerado apta para retomar o serviço.

Na sequência, por despacho de 14 de Julho de 1992, do inspector-geral de Educação, foi-lhe instaurado processo disciplinar.

Após ter sido notificada da nota de culpa e ter apresentado a sua defesa escrita, o instrutor elaborou o relatório final, propondo a pena de aposentação compulsiva, por entender:

São injustificadas as faltas dadas ao serviço desde 22 de Abril de 1992, uma vez que, no dia anterior, a arguida fora considerada, pela junta médica, como apta para exercer as suas funções, devendo retomar o serviço e, contudo, não o retomou, apenas tendo apresentado, em 4 de Junho de 1992, dois atestados médicos, datados, respectivamente, de 25 de Maio e de 3 de Junho de 1992;

Tais atestados foram apresentados desatempadamente, devendo prevalecer a decisão da junta médica.

Na Inspecção-Geral de Educação foi prestado, em 8 de Outubro de 1992, o seguinte parecer:

«1 — A arguida, auxiliar de acção educativa na Escola Secundária do Laranjeiro n.º 1, encontrava-se ausente por doença e foi mandada retomar o serviço pela junta médica de 21 de Abril de 1992.

2 — Nos termos do n.º 1 do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 487/88, de 30 de Dezembro, a funcionária arguida devia apresentar-se ao serviço no dia seguinte, ou seja, em 22 de Abril de 1992.

3 — Não retomou o serviço e só em 4 de Junho de 1992 deram entrada na escola dois atestados médicos:

Um, datado de 25 de Maio, atestando que a funcionária '[...] continua doente desde o dia 25 do corrente [...] por um prazo previsível de 30 dias';

Outro, datado de 3 de Junho de 1992, atestando que a funcionária sofre de 'doença psiquiátrica que a tem impedido de frequentar o seu local de trabalho desde 23 de Março de 1992'.

4 — Posteriormente, até ser deduzida a nota de culpa, em 28 de Agosto de 1992, a arguida não apresentou outros documentos para justificação das faltas.

5 — Temos, assim, que:

5.1 — Relativamente ao período de 22 de Abril a 25 de Maio de 1992 a arguida não apresentou justificação da ausência que possa ser considerada relevante, mesmo que apenas para efeitos disciplinares.

5.2 — Quanto aos atestados que deram entrada em 4 de Junho de 1992:

a) O atestado datado de 25 de Maio visou a justificação das faltas para futuro, pelo período de 30 dias;

b) O documento datado de 3 de Junho, que atesta a doença do foro psiquiátrico, para além do valor informativo, não tem força legal para pôr em dúvida, mesmo que apenas para efeitos disciplinares, a decisão da junta médica de 21 de Abril de 1992, que considerou a arguida apta para o serviço;

c) Contudo, estes dois documentos médicos indiciam a alteração da situação de saúde da arguida e justificavam o pedido de nova intervenção da junta médica, o que não se verificou, pelo que as faltas dadas depois de 24 de Maio de 1992 devem ser consideradas disciplinarmente.

6 — Deste modo, apenas a ausência sem justificação legal entre 22 de Abril e 24 de Maio de 1992 tipifica a infracção de falta de assiduidade prevista na alínea *h*) do n.º 2 do artigo 26.º do ED, punível com pena expulsiva.

7 — A arguida presta serviço ao Estado desde 1967.

8 — Julgo, assim, que, provada a infracção de falta de assiduidade no período de 22 de Abril a 24 de Maio de 1992 e não havendo circunstâncias agravantes ou atenuantes especiais a considerar, deverá ser aplicada à autora, Alice Maria Casimiro Neto, a pena de aposentação compulsiva, prevista na alínea *e*) do n.º 1 do artigo 11.º do ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, verificado o condicionalismo a que se refere o n.º 5 do artigo 26.º do mesmo Estatuto.»

Sobre tal parecer, e datado de 14 de Outubro de 1992, exarou a entidade requerida o seguinte despacho: «Concordo. Aplico a pena de aposentação compulsiva».

Com o requerimento da presente suspensão de eficácia juntou a requerente a declaração de fls. 6 e 7, onde o respectivo clínico signatário, assistente hospitalar de psiquiatria em serviço no Hospital de Miguel Bombarda, declara, com data de 18 de Novembro de 1992, «para os devidos e convenientes efeitos» que a ora requerente «se encontrou doente, por doença do foro psiquiátrico, que a impediu

de desempenhar as suas actividades profissionais de Março de 1992 a Julho de 1992.

Mais declara que, face à evolução favorável da sua situação clínica, não há, neste momento, qualquer inconveniente que a impeça de retomar as anteriores funções».

B) «Liminarmente, importa referir que, como é jurisprudência corrente desta Secção, na apreciação do pedido de suspensão de eficácia do acto recorrido ou de que se pretende recorrer, tem de se partir da legalidade, presumida, desse acto, presunção que inclui os seus pressupostos de facto e direito, bem como a sua adequação à realização do interesse público a cuja prossecussão se destina. Pelo que, neste meio processual acessório, não há que apreciar ou decidir de eventuais vícios imputados ao acto a que se reporta o pedido de suspensão de eficácia (cf., v. g., Acórdãos de 8 de Julho de 1982, de 17 de Novembro de 1983 e de 12 de Junho de 1990, respectivamente, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 252, p. 1500; *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 331, p. 388 e processo n.º 28 377).

Daí que, no caso, para a decisão a proferir, irrelevam as ilegalidades que a requerente imputa no seu articulado ao acto cuja suspensão vem requerer.

c) A decretação da suspensão de eficácia de acto contenciosamente impugnado ou que se pretende impugnar depende da verificação cumulativa dos três requisitos do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA:

1 — A execução do acto cause provavelmente prejuízos de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso [alínea *a*)];

2 — A suspensão não determine grave lesão do interesse público [alínea *b*)].

Assim, basta que um deles se não verifique para que daí resulte o indeferimento do pedido.

Por outro lado, na apreciação dos requisitos do n.º 1 do artigo 76.º, o tribunal não está obrigado a seguir determinada ordem, podendo começar indeferentemente pela apreciação de qualquer deles (Acórdãos de 9 de Agosto de 1988, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 326, p. 178).

Começaremos pelo requisito positivo da alínea *a*).

Estabelecendo a lei uma relação de probabilidade entre a execução do acto e os prejuízos de difícil reparação daí decorrentes (relação de causalidade adequada), bem se compreende que, conforme jurisprudência constante deste Tribunal, ao requerente incumba, por um lado, concretizar e especificar tais prejuízos e, por outro, também alegar factos concretos e bem determinados que convençam o tribunal de que tais prejuízos invocados são, em geral, segundo o decurso normal das coisas e a experiência comum, consequência adequada, típica, provável da execução (cf. Acórdãos de 11 de Agosto de 1977, de 10 de Março de 1987 e de 12 de Agosto de 1987, in, respectivamente, *Acórdãos Doutrinais,* n.ºs 196, p. 449, 313, p. 24 e 314, p. 189).

Por outro lado, os prejuízos morais só podem fundamentar a suspensão da eficácia quando atinjam um grau de intensidade e objectividade que mereça a tutela do direito, de acordo com a doutrina que se extrai do artigo 496.º, n.º 1, do Código Civil (cf. Acórdão de 17 de Junho de 1986, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 300, p. 1509).

No caso, a requerente afirma que «o vencimento, a final, do recurso interposto, não irá impedir nem resolver os previsíveis danos que ela irá sofrer até à decisão final.

Neste tocante, pois, não concretiza ou especifica os prejuízos, referindo-os apenas em termos vagos e genéricos, inviabilizando qualquer juízo de probabilidade.

Por outro lado, afirma que a pena de aposentação compulsiva, com perda da sua ocupação efectiva no exercício das respectivas funções, lhe irá provocar danos irreparáveis no seu equilíbrio psíquico.

O que resulta do «estado recente que atravessou» e do facto conhecido de que a ocupação e realização profissionais são excelente terapêutica.

Ora, a imputação de «danos irreparáveis no seu equilíbrio psíquico», apresenta-se também formulada em termos de insuficiente concretização, já que nela não se especifica minimamente qual o grau de intensidade em que a execução do acto afectará o equilíbrio psíquico da requerente.

Acresce que a requerente não alegou, com suficiência, factos susceptíveis de convencer o tribunal, face à experiência comum ou normalidade das coisas, que da execução do acto punitivo resulte, para a requerente, como probabilidade séria, algum desiquilíbrio psíquico.

É certo que a requerente, segundo o atestado de 3 de Junho de 1992 e a declaração médica ora junta, datada de 18 de Novembro de 1992, sofreu de doença do foro psiquiátrico, mas, nesta última data, segundo o parecer desse clínico, assistente hospitalar de psiquiatria, não havia qualquer inconveniente em que a requerente retomasse as suas anteriores funções.

Daqui se alcança ter a requerente, então, já recuperado o seu estado de normalidade ou equilíbrio psíquico.

E esta conclusão é aceite pela requerente, ao imputar à execução do acto «danos irreparáveis no seu equilíbrio psíquico».

Só que, nessas condições de normalidade psíquica, como é do conhecimento geral, a execução de acto punitivo com pena de aposentação compulsiva, em geral, não tem como sua consequência normal ou típica, provocar uma situação de desiquilíbrio psíquico, mas apenas, em qualquer funcionário ou agente que por ele seja visado, alguma perturbação emocional ou espiritual, decorrentes, naturalmente, do tipo de acto em causa, que é de natureza expulsiva.

E a referida declaração junta pela requerente também não aponta ou indicia no sentido de que, tendo em conta a situação particular da requerente, aquela imputada consequência se deva ter como provavelmente resultante da execução do acto que a puniu com a pena de aposentação compulsiva.

Por outro lado, é certo que, em regra, como resulta da experiência comum, a ocupação e realização funcionais intervêm como factores de satisfação pessoal, propiciando, naturalmente, a manutenção do equilíbrio psíquico.

Mas, como se disse, sendo de se aceitar, em princípio, que a recorrente se encontrava em estado de equilíbrio psíquico, então, na medida em que imputou à execução do acto «danos irreparáveis no seu equilíbrio psíquico», incumbia-lhe alegar factos credíveis, em justificação da probabilidade séria ou fundado receio da verificação desse resultado.

E a alegação de que é conhecida a excelência terapêutica da ocupação e da realização profissionais apenas corresponde à alegação de factos que, em regra, favorecem a manutenção do equilíbrio psíquico.

Aliás, no caso concreto, tão pouco se pode concluir com verosimilhança que ocorra este resultado.

É que não pode deixar de se ponderar que, em situação anterior, como ela própria alega, quando a junta médica, em 21 de Abril de 1992, a considerou apta a regressar ao serviço, após doença do foro psiquiátrico, esse facto provocou-lhe uma «súbita e profunda recidiva do seu estado clínico».

Finalmente, se com os imputados «danos irreparáveis do seu equilíbrio psíquico» a requerente quis apenas abranger as referidas perturbações emocionais e espirituais decorrentes, em regra, da execução de acto punitivo com pena de aposentação compulsiva, então tais efeitos, porque intrinsecamente decorrentes da natureza dessa pena, não atingem gravidade que possa merecer a tutela do direito, como se dispõe no artigo 496.º, n.º 1, do Código Civil.

Assim, por tudo o que vem exposto, não se verificando o requisito da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 76.º, fica prejudicada a indagação sobre a verificação dos restantes requisitos, dada a necessidade da sua verificação cumulativa e, em consequência, indeferem o pedido de suspensão de eficácia do acto acima identificado e também impugnado contenciosamente.

Custas pela requerente, fixando a taxa de justiça em 8000$.

Lisboa, 11 de Março de 1993. — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* (relator) — *António José Ribeiro da Cunha* — *José Manuel de Moura Pires Machado.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 11 de Março de 1993.

Assunto:

Passagem de certidões. Competência. Assembleia de freguesia.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Constitui regra a de que a competência para mandar passar certidões cabe à entidade que tem competência para a matéria a que esses documentos se referem e em cujos serviços se encontram, pelo que o secretário da assembleia municipal é competente para passar certidões referentes ao expediente da assembleia.
2 — Os avisos de convocação das assembleias fazem parte do respectivo expediente.
3 — O artigo 63.º de Código do Procedimento Administrativo revogou os preceitos legais anteriormente vigentes que, para a passagem de certidões, exigiam despacho prévio.
4 — Pelo acima dito, o secretário da assembleia de freguesia é o competente para, sem despacho, passar certidões de actas e da respectiva convocação.

Recurso n.º 31 848, em que são recorrente Carlos Pereira de Oliveira e recorrido o presidente da Junta de Freguesia de Real, Braga. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Pires Machado.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

O presidente da Junta de Freguesia de Real (JFR), concelho de Braga, recorre jurisdicionalmente da sentença proferida no Tribunal

Administrativo de Círculo (TAC) do Porto, que o intimou a passar a Carlos Pereira de Oliveira, casado, residente na freguesia de Real, concelho de Braga, certidão das actas das reuniões de 24 de Novembro de 1991, de 16 de Fevereiro de 1992 e de 12 de Outubro de 1992, da Assembleia de Freguesia de Real (AFR).

Fundamenta o recurso nas seguintes razões, sintetizadas nas conclusões das respectivas alegações:

1) As actas requeridas e respectivos avisos, porque provenientes de órgão próprio e autónomo, diferente da JFR, isto é, da Assembleia de Freguesia, devem ser requeridos ao presidente daquela Assembleia, que é o órgão competente para satisfazer a ordem do Tribunal;

2) Nunca o recorrente poderia passar tais certidões, já que esses poderes não lhe estão atribuídos, na sua qualidade de presidente da Junta de Freguesia e, por outro lado, não está na posse do recorrente o respectivo livro;

3) A JFR não foi notificada pelo Tribunal, de qualquer pretensão ou pedido, para poder deduzir a sua defesa ou oposição, nos termos do artigo 83.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA);

4) O presidente da JFR não é o órgão competente para satisfazer a pretensão do ora recorrido.

Contra-alegou o recorrido Carlos Pereira de Oliveira, sustentando que, nos órgãos da freguesia, toda a competência para ordenar a passagem de certidões cabe ao presidente da Junta, como se vê da alínea *g*) do n.º 1 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março; nem se diga que essa competência é do presidente da Assembleia de Freguesia, por força da alínea *v*) do artigo 15.º, ou por força do artigo 17.º daquele decreto-lei; nenhuma disposição confere competência certificativa ao presidente da Assembleia de freguesia; tal competência é do presidente da Junta de Freguesia, por força da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 29.º do referido diploma; as actas das reuniões dos órgãos da freguesia integram o arquivo desta.

Também não tem razão, segundo a mesma contra-alegação, o recorrente, quando pretende haver nulidade, pois a entidade a quem foi dirigido o requerimento foi o presidente da Junta de Freguesia e não esta Junta; o n.º 1 do artigo 34.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) não permite que o órgão incompetente retenha o requerimento que, erradamente, lhe seja dirigido; no caso dos autos, o requerimento foi dirigido a órgão competente mas, em todo o caso, sempre estaríamos perante um erro desculpável.

Termina dizendo que o recorrente deve ser notificado para dar cumprimento ao artigo 34.º do CPA.

O digno magistrado do Ministério Público é de parecer de que o recurso merece provimento, pois que, de facto, a competência para passar certidões das actas das reuniões de um órgão não deve pertencer ao presidente de órgão diverso; a referência legal a certidões de documentos constantes do arquivo da freguesia não terá querido abranger as actas das reuniões, pois até faz expressa e separada referência ao conteúdo das actas das reuniões da Junta.

Para resolver temos, em primeiro lugar, a questão de saber se há nulidade motivada por não ter sido notificada a Junta de Freguesia; caso não exista, por essa razão, qualquer obstáculo à continuação da apreciação, haveremos que ver se a obrigação de passagem das certidões em causa sabe, ou não, ao ora recorrente; e atentaremos,

por último, na pretensão do recorrido de que o recorrente seja notificado, nos termos e para os efeitos do CPA.

Os factos a considerar são os seguintes.

1) No dia 29 de Outubro de 1992, o ora recorrido enviou, sob registo postal, uma carta dirigida ao presidente da JFR, concelho de Braga, contendo um requerimento dirigido ao mesmo, em que pedia lhe mandasse passar, «para fins judiciais», fotocópia autenticada das actas da Assembleia de Freguesia realizadas em 24 de Novembro de 1991, 8 de Dezembro de 1991, 16 de Fevereiro de 1992 e 12 de Outubro de 1992, bem como dos respectivos avisos convocatórios.

2) A carta referida no n.º 1 foi recebida na JFR a 2 de Novembro de 1992.

3) O presidente da JFR, ora recorrente, não satisfaz o solicitado no requerimento referido no n.º 1.

Consideremos, pois, os aspectos jurídicos que nos permitirão a decisão das questões atrás enunciadas.

O recorrente invoca o facto de a JFR não ter sido notificada de qualquer pretensão ou pedido, para poder deduzir a sua defesa ou oposição, nos termos do artigo 83.º da LPTA.

Desde logo podemos assinalar que se pode entender que a notificação para resposta desempenha, nesta forma de processo, a mesma função que a citação em processo civil, de onde poderíamos indagar em que medida a sua eventual falta estaria sanada, por aplicação das regras sobre a sanação da falta de citação, naquele domínio processual.

Mas não há que entrar nessa indagação.

É que o invocado artigo 83.º da LPTA determina, no seu n.º 1, a notificação, para responder, da «entidade requerida»; e a entidade requerida é, neste processo, como se vê da petição inicial, o presidente da JFR, não esta Junta; isso está, aliás, de acordo com a entidade a quem foi dirigido, primeiro e extrajudicialmente, o pedido não satisfeito.

Discute-se no processo se o pedido deveria ter sido feito ao presidente da Junta ou ao presidente da Assembleia de Freguesia. Dessa questão trataremos adiante, mas ela em nada interfere com a notificação em causa; para além de que a notificação para responder deve ser feita à entidade contra quem o pedido é formulado, apenas estará em causa saber se a entidade competente para a passagem da certidão pretendida é o presidente da Junta ou o da Assembleia Municipal; nunca estará em causa a própria Junta de Freguesia.

O recorrente afirma que da sentença recorrida consta que a Junta de Freguesia foi notificada da pretensão formulada ao Tribunal e que isso não corresponde à verdade.

O que não corresponde, porém, à verdade é que a sentença afirme que foi notificada a Junta de Freguesia; o que dela consta é que, «notificada a entidade recorrida, esta não deduziu oposição». Se é certo que, na ocasião, não havia entidade «recorrida» porque não havia ainda recurso, não se vê como nem porquê essa expressão quisesse apontar a Junta de Freguesia. Temos como manifesto que aí se queria dizer, antes, «entidade requerida» que era, como vimos, não a Junta de Freguesia, mas o seu presidente.

Improcede, pois, essa arguição.

Passando à questão de saber a quem compete a passagem da certidão pretendida pelo ora recorrido, teremos presente que ele solicitou

fotocópia autenticada de dois tipos de documentos: actas das reuniões da Assembleia Municipal e seus avisos convocatórios.

Seja o que for que se deva considerar abrangido pela expressão «arquivo da freguesia», utilizada na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, o que constatamos é que a lei tem estabelecido, quanto à competência para a certificação de documentos, um regime específico, no que se refere às actas das reuniões.

Vê-se que foi ele estabelecido, em termos genéricos, no n.º 5 do artigo 85.º do referido decreto-lei, segundo o qual as certidões das actas devem ser passadas, independentemente de despacho, pelo secretário ou por quem o substituir; o secretário nesse preceito referido é, necessariamente, o do órgão a cuja reunião a acta se refere.

A referida alínea *b*) do n.º 1 do artigo 29.º mais não faz, nesse aspecto, do que reflectir e traduzir essa regra, não só quanto ao regime específico das certidões das actas, como quanto a ser competente o secretário do órgão em causa; na verdade, atribuindo ao secretário da Junta de Freguesia a competência para, mediante despacho do presidente (da Junta, naturalmente) certificar os actos e factos constantes do arquivo da freguesia, logo acrescenta que lhe compete passar, independentemente de despacho, certidões do conteúdo das actas; mas das actas das reuniões, da Junta.

Exclui, portanto, as actas das reuniões da Assembleia Municipal, pois essas serão passadas — também independentemente de despacho — pelo secretário dessa Assembleia, por força do referido n.º 5 do artigo 85.º, também já mencionado.

Essa competência do secretário da Assembleia de Freguesia é hoje reforçada pelo artigo 63.º do CPA, que generalizou a competência para passar certidões sem despacho.

A esse secretário deveria, pois, o ora recorrido ter dirigido pedido de certidão das actas.

Quanto à certidão dos avisos convocatórios, não cabendo na previsão do n.º 5 daquele artigo 85.º, dir-se-á que respeita ao arquivo da freguesia e, por isso, deve ser passada pelo secretário da Junta, mediante despacho do respectivo presidente, como dispõe a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 100/84.

No entanto, consideramos existir uma regra geral segundo a qual a competência para facultar ou emitir documentos cabe a quem tem a respectiva gestão; ou seja, há uma ligação entre a competência da matéria a que se refere o documento e o poder-dever de emitir este.

Esta regra é, desde logo, reflectida na definição de documento autêntico dada pelo n.º 2 do artigo 363.º do Código Civil: de acordo com esse preceito, autêntico é o documento exarado pelas autoridades públicas nos limites da sua competência ou dentro do círculo de actividade que lhe é atribuído.

Ao secretário da Assembleia Municipal compete (artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 100/84), além de secretariar as reuniões, lavrar e subscrever as respectivas actas, também assegurar o expediente; e o expediente compreende não só o necessário à execução e comunicação das deliberações, com à sua preparação; a ele cabe, pois, preparar e fazer convocar as reuniões.

Não faria sentido que sendo ele o responsável pelos actos de expediente necessários à realização das reuniões, fosse competente para certificar esses actos o secretário de outro órgão da freguesia.

E, concluindo assim, outra conclusão se nos impõe, que não resulta do Decreto-Lei n.º 100/84, mas do já citado artigo 63.º do CPA; este preceito obriga a que os funcionários competentes passem as certidões independentemente de despacho, salvo se se tratar de documentos classificados; àparte esta excepção, esse preceito revogou os que, anteriormente, exigiam despacho prévio para exercer essa acção de informação ou certificação.

Portanto, é também o secretário da Assembleia de Freguesia que tem competência para a passagem da certidão dos avisos convocatórios, pretendidos pelo ora recorrido.

Decidindo o contrário, a sentença recorrida violou o que resulta daquela regra jurídica (de que as certidões são passadas por quem gere e detém os documentos), conjugada com o disposto no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, e como o artigo 63.º do CPA.

Por isso, deve ser revogada.

Pede o recorrido que o recorrente seja notificado para dar cumprimento ao artigo 34.º do CPA. Isto, sim, está fora dos limites do nosso poder cognição e, até, dos do Tribunal recorrido; a nós apenas nos compete julgar o recurso jurisdicional; ao Tribunal recorrido apenas teria competido julgar o pedido de intimação, incluindo os seus pressupostos processuais.

Pelo exposto, acordam em revogar a sentença recorrida e em indeferir o pedido de intimação feito pelo ora recorrido; acordam, também, em indeferir o pedido do ora recorrido, de que o recorrente seja notificado para cumprir o artigo 34.º do CPA.

Custas pelo ora recorrido, com 10 000$ de taxa de justiça e 500$ de procuradoria.

Lisboa, 11 de Março de 1993. — *José Manuel de Moura Pires Machado* (relator) — *Fernando Manuel de Azevedo Moreira* — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 16 de Março de 1993.

Recurso n.º 23 876-A, em que são recorrente António Joaquim Luís da Fonseca e recorrido o Chefe de Estado-Maior da Força Aérea. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Cruz Rodrigues.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

António Joaquim Luís da Fonseca veio, após a declaração de inexistência de causa legítima de inexecução do acórdão anulatório de 8 de Fevereiro de 1989, indicar, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, os actos e operações materiais em que, em seu entender, deve consistir a execução do julgado, e que são os seguintes:

Reintegração no activo;

Promoção a coronel com efeitos desde 1 de Janeiro de 1992, à direita do coronel Martinha João, com passagem à reserva em 26 de Março de 1994.

A autoridade requerida pronunciou-se no sentido de que não há lugar a tal promoção e a passagem à reserva no posto tenente-coronel deverá ocorrer em 26 de Março de 1991.

O digno magistrado do Ministério Público emitiu o parecer seguinte:

«Cumpre-nos pronunciar sobre os actos e operações em que deverá consistir a execução do julgado e o prazo em que deverão ser praticados.

Ouvido o requerente, nos termos do artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, juntou a exposição que constituiu fls. 94 a 106, tendo formulado a seguinte pretensão, que consta das conclusões:

A reintegração no activo.

Promoção a coronel, com efeito desde 1 de Janeiro de 1992, à direita do coronel Martinha João, e a continuação ao serviço activo, nesse posto, até 26 de Março de 1994; ou, no caso de assim não ser entendido, a passagem à situação de reserva, por limite de idade, no posto de tenente-coronel, com efeitos desde 26 de Março de 1992.

A autoridade requerida, ouvida igualmente nos termos da referida disposição legal, manifestou a sua discordância quanto a esse pedido, nos termos constantes de fl. 108.

Na óptica do requerente a execução analisa-se apenas no aspecto de reconstituição de carreira, não tendo o mesmo feito incluir na sua pretensão o ressarcimento de danos sofridos.

Assim, a nosso ver, o tribunal, estando limitado ao pedido, não deverá entrar na apreciação desta última questão [artigo 668.º, n.º 1, alínea *d*), segunda-parte, do Código de Processo Civil, aplicável *ex vi* do artigo 1.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos].

Em nosso entender a execução do acórdão anulatório não passa pela promoção do requerente ao posto de coronel, nem pela passagem à reserva, no posto de tenente-coronel, com efeitos desde 26 de Março de 1992.

Em Janeiro de 1990 entrou em vigor o novo Estatuto dos Militares das Forças Armadas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34-A/90, de 24 de Janeiro.

Este novo diploma estatutário veio estabelecer novos limites de idade de passagem à reserva.

Nos termos do artigo 40.º do referido Decreto-Lei n.º 34-A/90 «os limites de idade previstos para efeito de passagem à situação de reserva não se aplicarão aos actuais militares do quadro permanente, enquanto se mantiverem nos postos que agora detêm, desde que o requeiram no prazo de 60 dias, contados a partir da data de entrada em vigor do Estatuto e tal lhe seja autorizado».

Como se vê, a não aplicação dos novos limites de idade de passagem à reserva cai no âmbito do poder discricionário da Administração. O órgão administrativo apreciará o pedido formulado para cada caso e em face das circunstâncias concretas decidirá autorizar ou não o incumprimento dos novos limites de passagem à reserva, conforme ache ser a primeira ou a segunda via a mais adequada à prossecução do fim legal.

Sendo assim, estando a área em questão fora do controlo jurisdicional, não pode o tribunal determinar que ao requerente continuem a aplicar-se, para passagem à situação de reserva, os limites de idade anteriores, fixados no Decreto-Lei n.º 136/84, de 7 de Maio.

Acresce ainda que o referido artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 34-A/90, conforme expressamente referem os próprios termos da norma, só

se aplicava aos militares do quadro permanente enquanto se mantivessem nos postos que detinham à data do início de produção de efeitos do diploma, ou seja, 1 de Janeiro de 1990 (por força do artigo 49.º).

Ora considerando-se, em termos de reconstituição de carreira do requerente, que o mesmo ocupava em 10 de Janeiro de 1990 o posto de tenente-coronel, ter-se-á que concluir que nunca lhe poderia ser aplicável aquele normativo relativamente a data posterior, ocupando ele já um posto diferente, de coronel, de forma a passar à situação de reserva nesse posto em 26 de Março de 1994.

É assim aplicável ao requerente o limite de idade estabelecido no artigo 169.º do EMFA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34-A/90, de 24 de Janeiro.

Uma vez que, nos termos da segunda-parte da alínea *b*) desse dispositivo, o requerente, no posto de tenente-coronel, passa à reserva atingindo 59 anos de idade, ter-se-á que considerar como tendo passado à situação de reserva, nesse posto, em 26 de Março de 1991.

Pelo exposto e atentos ainda os elementos constantes dos autos, somos de parecer que em execução de julgado:

«*a*) Deverá o requerente ser promovido aos postos de major e tenente-coronel, contando-se a antiguidade de major desde 12 de Agosto de 1976 e a de tenente-coronel desde 16 de Novembro de 1981;

b) Deverá a sua situação ser considerada como se ele se tivesse mantido no activo até 26 de Março de 1991, data de passagem à reserva no posto de tenente-coronel, por limite de idade;

c) Deverão os efeitos da decisão de reconstituição de carreira ser reportados a 1 de Novembro de 1984 no tocante ao pagamento das retribuições, nos termos do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 330/84, de 15 de Outubro.

Entende-se que deverá ser declarada nula a portaria de 8 de Março de 1990 (cf. fl. 12), por desconforme com o acórdão anulatório, sendo ainda nosso parecer que os actos de execução deverão ser praticados no prazo de 60 dias.»

Colhidos vistos, cumpre decidir.

Para o efeito, há a ponderar, além dos factos apontados no Acórdão de 21 de Maio de 1991, que concluiu pela inexistência de causa legítima de inexecução, mais os seguintes:

a) Por portaria de 8 de Março de 1990, o requerente foi promovido a major e tenente-coronel, com efeitos reportados, respectivamente, a 12 de Agosto de 1976 e 16 de Novembro de 1981 (fl. 12 deste apenso);

b) Pela mesma portaria, foi passado à situação de reserva a partir de 1 de Novembro de 1984;

c) Completou 59 anos em 26 de Março de 1991;

d) Não requereu, ao abrigo do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 34-A/90, de 24 de Janeiro, que se lhe não aplicassem os limites de idade previstos no artigo 169.º do EMFA, aprovado por esse decreto-lei;

e) Em 1 de Janeiro de 1992, verificou-se vaga de coronel no quadro SGPQ;

f) Por portaria de 28 de Fevereiro de 1992, publicada na *Ordem da Força Aérea,* n.º 12, 2.ª série, de 23 de Março de 1992, foi promovido a coronel e colocado nessa vaga Luís António Martinha João, oficial mais moderno do que o requerente.

O acórdão deste Tribunal, que concluiu pela inexistência de causa legítima de inexecução, considerou não cumprido o acórdão anulatório por o requerente não ter sido mandado regressar ao activo.

Esse regresso, com efeito a partir de 1 de Novembro de 1984, data a partir da qual indevidamente se ordenou a sua passagem à reserva, é condição indispensável da execução do julgado.

Uma vez integrado o militar no activo, há que indagar quais os efeitos que daí decorrem.

Sustenta a autoridade requerida que de exigir é só a promoção a major e tenente-coronel, já efectuada, enquanto o interessado defende que deve ser promovido a coronel, com efeitos desde 1 de Janeiro de 1992 e só passar à reserva nesse posto em 26 de Março de 1994.

Vejamos, então.

Como se frisou na especificação da matéria de facto, o requerente foi, por portaria de 8 de Março de 1990, promovido a major e tenente-coronel, com efeitos reportados respectivamente a 12 de Agosto de 1976 e 16 de Novembro de 1981. Estas operações não são por ele contestadas, apenas pretendendo que, por se manter no activo em 1 de Janeiro de 1992, data da ocorrência da vaga de coronel e da promoção de um oficial mais moderno a esse posto, deve a ele ser promovido, também, com precedência sobre este oficial.

Só que, como bem acentua o digno magistrado do MP, em Janeiro de 1990 entrou em vigor o EMFA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34-A/90, de 24 de Janeiro, que no artigo 169.º veio estabelecer novos limites de idade para passagem à reserva.

O Diploma de aprovação do Estatuto preceitua no artigo 40.º que «os limites de idade previstos para o efeito de passagem à situação de reserva não se aplicarão aos actuais militares do quadro permanente, enquanto se mantiverem nos postos que agora detêm, desde que o requeiram no prazo de 60 dias, contados a partir da data de entrada em vigor do Estatuto e tal lhes seja autorizado».

A não aplicação dos novos limites de idade depende assim de pedido do próprio interessado e do seu atendimento por parte da autoridade militar. Ora, o requerente não formulou pretensão nesse sentido, sem que à sua passividade, contrariamente ao que pretende, sirva de justificação a circunstância de no momento se encontrar na reserva. É que essa situação em nada obstava à apresentação de requerimento e só perante este a entidade competente podia e devia pronunciar-se.

Da sua omissão resulta, pois, que de pleno se lhe apliquem os limites de idade estabelecidos no novo Estatuto.

Ora, por imperativo da alínea *b*) do artigo 169.º desse diploma, é fixada nos 59 anos a idade de passagem à reserva no posto de tenente-coronel.

O requerente perfez 59 anos em 26 de Março de 1991 e daí que não possa ser promovido a coronel, por, em 1 de Janeiro de 1992, quando surge a vaga nesse posto, estar já na reserva desde aquela primeira data.

Mas uma outra conclusão se extrai daqui, a de que a portaria de 8 de Março de 1990, que o faz ingressar nessa situação em 1 de Novembro de 1984, não cumpre o julgado e é, por isso, nula, por força do n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Nestes termos, acordam em declarar nula a referida portaria e em especificar pela forma seguinte os actos e operações em que deve consubstanciar-se o cumprimento do acórdão anulatório:

a) Promoção do requerente a major e tenente-coronel com efeitos referidos, respectivamente, a 12 de Agosto de 1976 e 16 de Novembro de 1981;

b) Regresso ao activo com efeitos a partir de 1 de Novembro de 1984 e permanência nessa situação até 26 de Março de 1991, data em que passa à reserva no posto de tenente-coronel;

c) Os efeitos da decisão de reconstituição da carreira do militar serão reportados a 1 de Novembro de 1984, nos termos do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 330/84, de 15 de Outubro, no que respeita ao abono das retribuições devidas.

Fixam em 30 dias o prazo para a prática das operações referidas, contado este da notificação do presente acórdão.

Não são devidas custas.

Lisboa, 16 de Março de 1993. — *José da Cruz Rodrigues* (relator) — *Manuel Nunes Ferreira — José Acácio Dimas de Lacerda* (vencido. Entendi que, contrariamente ao que se conclui da norma do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 34-A/90, de 24 de Janeiro, não era susceptível de aplicação à situação do requerente, que na altura se encontrava, ou melhor, se não encontrava em situação prevista na norma, ou seja, no activo. Sendo assim, na reconstituição da carreira deveria considerar-se a situação mais favorável ao requerente, equiparando-o à situação dos oficiais que requereram a não aplicação dos novos limites de idade). — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 16 de Março de 1993.

Assunto:

Licença. Autorização. Radiodifusão sonora. Recurso contencioso. Legitimidade activa. Inconstitucionalidade. Acto administrativo. Conselho Nacional de Radiodifusão.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — No domínio da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (artigo 29.º) é irrelevante, para efeitos de início de contagem de prazo do recurso contencioso, o conhecimento oficial do acto pelo interessado.

2 — Se o acto impugnado atribuiu à Radiodifusão Portuguesa e à Rádio Renascença, a cada uma delas, uma rede nacional de modulação de frequência (FM) na faixa dos 100-108 MHZ, ficando contudo disponível uma terceira, a recorrente, TSF, que requerera também uma dessas redes, tem legitimidade para impugnar aquele acto, na medida em que dele resultou para a mesma um prejuízo de consistência em situação mais gravosa (menor probabilidade de lhe vir a ser atribuída a rede sobrante).

3 — No domínio da inconstitucionalidade, o parâmetro estabelece-se entre a norma da lei ordinária em causa e a Constituição, e não entre o acto praticado pela Administração ao abrigo daquela primeira e a Constituição.

4 — A Lei Orgânica da Direcção-Geral da Comunicação Social (Decreto-Lei n.º 420/82, de 12 de Outubro), ao não prever na sua estrutura o Conselho Nacional de Radiodifusão [artigo 3.º, alínea e), do Decreto-Lei n.º 48 686, de 15 de Novembro de 1968], extinguiu tal órgão.

5 — A decisão administrativa, permitindo a instalação de novos emissores ao abrigo do artigo 10.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 49 272, de 27 de Setembro de 1969, assume a natureza de uma licença.

6 — O uso pelo autor do acto do verbo «autorizar» quando o mesmo foi praticado ao abrigo do referido artigo 10.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 49 272, não vicia o mesmo de erro nos pressupostos de direito, se se apurar que se não quis atribuir aos efeitos do acto os próprios de uma autorização, mas antes de uma licença.

Recurso n.º 24 497, em que são recorrentes a TSF — Cooperativa de Profissionais de Rádio e outra e recorridos o Secretário de Estado Adjunto do Ministro do Estado para os Assuntos Parlamentares e outras. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gouveia e Melo.

Acordam na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

TSF — Cooperativa de Profissionais de Rádio, C. R. L., melhor identificada nos autos, veio interpor para esta Secção, invocando vício de violação de lei e desvio de poder, recurso contencioso de anulação visando o despacho de 3 de Outubro de 1985, do Secretário de Estado Adjunto do Ministro de Estado, que, nos termos do artigo 10.º, do Decreto-Lei n.º 49 272, de 27 de Setembro de 1969, autorizou provisoriamente à RDP — Radiodifusão Portuguesa, E. P., e à Rádio Renascença, S. A. R. L., também melhor identificadas nos autos, uma rede nacional de «FM», acima dos 100 MHZ, nas frequências a determinar pelos serviços de telecomunicações.

Na sua resposta de fls. 47-51, veio a autoridade recorrida excepcionar desde logo com a extemporaneidade do recurso, uma vez a recorrente já ter conhecimento integral do acto impugnado pelo menos em 8 de Junho de 1986, tendo sido o recurso interposto apenas em 20 de Novembro de 1986, excepcionando ainda com a ilegitimidade activa da recorrente por da prolação do acto impugnado não lhe ter resultado qualquer prejuízo directo; quanto ao fundo do recurso, intentou demonstrar não se verificar qualquer dos vícios alegados pela recorrente.

Citados os recorridos particulares, Rádio Renascença e RDP, vieram contestar pela forma de fls. 65-74 e 77-81, respectivamente, aderindo no essencial às posições defendidas pela autoridade recorrida na sua resposta e mais acima condensadas no essencial.

Alegou então a recorrente (fls. 97-101), formulando a final as conclusões seguintes:

«*a*) Não se verifica a alegada excepção de caducidade;

b) Nos termos do artigo 29.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 267/85, «o prazo para interposição do recurso de acto não sujeito a publicação

obrigatória conta-se, para os interessados que não tenham que ser notificados, a partir do conhecimento do início da respectiva execução».

c) O despacho recorrido não foi publicado no *Diário da República,* nem notificado à recorrente;

d) A recorrente alegou que à data da interposição do recurso não tinha conhecimento do início da execução do despacho;

e) Não está provado nos autos que a execução se tenha iniciado ou que a recorrente tenha disso tido conhecimento antes da interposição do recurso;

f) O prazo para interposição de recurso era de 60 dias após o conhecimento do início da execução do despacho (artigo 28.º e 29.º do Decreto-Lei n.º 267/85), não tendo, assim, esse prazo começado, sequer;

g) A recorrente tem legitimidade para o presente recurso, por ter interesse directo, pessoal e legítimo na anulação do despacho recorrido;

h) Na verdade, a recorrente é desde 1981 candidata a uma abertura nacional em FM (ver docs. junto com a petição);

i) As recorridas Rádio Renascença e RDP requereram as coberturas em FM, a que se refere o despacho, já em 1985;

j) A entidade recorrida, sem decidir os requerimentos da recorrente, deferiu os requerimentos daquelas;

l) Segundo o próprio despacho à data da sua elaboração havia três coberturas nacionais em FM;

m) Após o despacho passou a haver somente uma cobertura nacional, ameaçando o Governo que a desdobraria em várias frequências regionais e locais;

n) É evidente que no caso de vários concorrentes as possibilidades de atribuição de coberturas nacionais são menores para cada um se forem a concurso em vez de três coberturas uma só;

o) A anulação do despacho permitirá que aquelas coberturas voltem ao domínio público e que num futuro concurso haja três coberturas;

p) Isso constitui uma vantagem para a recorrente;

q) Quanto à validade do despacho, entende a recorrente que ele enferma dos vícios de *violação de lei* e *desvio de poder;*

r) Antes de mais, o despacho recorrido viola os artigos 13.º, 17.º e 18.º da Constituição, os quais afastam a aplicação do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 49 272, em que o despacho se funda;

s) O exercício da radiodifusão contribui para a liberdade de expressão e informação por qualquer meio, o que implica a liberdade de criação de estações emissoras (Constituição, artigo 37.º);

t) O exercício da radiodifusão tem de fazer-se através de um bem do domínio público, o espaço aéreo, que, por limitado, exige regulamentação e licenciamento;

u) As estações emissoras, nos termos do artigo 38.º, n.º 8, da Constituição, funcionam mediante licenças a conceder nos termos da lei;

v) Mas o licenciamento, por força do artigo 13.º da Constituição, tem que fazer-se com garantia de respeito pelos princípios da igualdade e da não discriminação;

x) O Decreto-Lei n.º 49 272 em que o despacho se baseia não fixa quaisquer requisitos a que devam obedecer as candidaturas e a sua apreciação, dando poderes arbitrários à entidade recorrida;

z) É neste aspecto inconstitucional e assim inaplicável;

aa) Porém, se se entender que o Decreto-Lei n.º 49 272 e o seu artigo 10.º não são inconstitucionais e são aplicáveis, então o despacho recorrido viola este preceito, pois não ouviram o Conselho Nacional de Radiodifusão (CNR);

ab) O despacho recorrido revela, por outro lado, erro de facto e de direito qualificável como violação de lei ao autorizar a autorização provisória de uma rede nacional de FM à Rádio Renascença e RDP;

ac) Pelo que já se disse, a exploração de serviços de radiodifusão só pode ser objecto de licença ou concessão, como muito bem reconhece o Prof. Freitas do Amaral (embora para concluir de outro modo) no parecer citado na contestação da RDP, a fl. 80;

ad) Ao dar uma *autorização* através de despacho a entidade recorrida praticou um acto nulo ou pelo menos anulável e insusceptível de produzir quaisquer efeitos;

ae) Há também erro de facto, qualificável como violação de lei, quando o despacho se fundamenta na absoluta necessidade das novas redes nacionais de FM para a Rádio Renascença e RDP melhorarem as suas condições de audiência;

af) Nem uma nem outra necessitavam das novas coberturas para melhorar as condições de audiência, pois qualquer delas já possuía coberturas nacionais em FM;

ag) O facto da alínea *af*) está admitido pois nenhuma das recorridas impugnou a sua alegação feita na petição;

ah) É aliás do domínio público que a Rádio Renascença com a cobertura criou uma nova estação, a RFM, e a RDP ainda não utilizou a cobertura e prepara-se para alienar a Rádio Comercial, que, como se sabe, tem uma cobertura nacional em onda média e outra em FM;

ai) Finalmente, o despacho recorrido enferma de desvio de poder, sendo também por isso anulável;

aj) Nos termos da Constituição (artigos citados) a possibilidade de a Administração Pública licenciar novos emissores de radiodifusão visa contribuir para o livre exercício da liberdade de expressão com garantia de respeito pelos princípios constitucionais da igualdade e da não discriminação;

al) Ora, o despacho vem contribuir para a concentração, impedindo o livre exercício da radiodifusão por outros agentes e beneficiando discriminatoriamente a RDP e a Rádio Renascença, que se consideram 'indiscutíveis candidatos a uma rede nacional na faixa dos 100 aos 108 MHZ'.

am) Por tudo o que antecede deve o despacho recorrido ser anulado, com as legais consequências.»

Contra-alegou a autoridade recorrida (fls. 106-111), mantendo posição idêntica à que assumira na sua resposta.

Também contra-alegaram as recorridas particulares, RDP (fls. 92-96) e Rádio Renascença (fls. 114-127 v.º), formulando as seguintes conclusões:

A 1.ª (RDP)

«1.ª A recorrente não observou o prazo do artigo 28.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), pelo que o recurso é extemporâneo;

2.ª O despacho recorrido é acto administrativo legal, válido e eficaz;

3.ª A norma em vigor em matéria de licenciamento de estações emissoras de radiodifusão era a do artigo 10.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º49 272, de 27 de Setembro de 1969, resultando deste preceito e

dos preceitos conjugados dos artigos 5.º do Decreto-Lei n.º 22 783, de 29 de Junho de 1933 e 1.º, § único, do Decreto-Lei n.º 41 484, de 30 de Dezembro de 1957, que o licenciamento de novos emissores competia ao Secretário de Estado da Informação e Turismo e, consequentemente, à data do despacho, ao Secretário de Estado Adjunto do Ministro de Estado — Decreto-Lei n.º 344-A/83, de 25 de Julho, artigos 7.º, n.º 1, alínea *a*), e 9.º, n.º 1;

4.ª Os Serviços Rádioelectricos dos CTT deram o seu parecer favorável à atribuição da rede à RDP;

5.ª O CNR, enquanto existiu, não tinha que dar parecer e era apenas ouvido;

6.ª Do próprio artigo 38.º, n.º 8, da Constituição se vê que o despacho recorrido não viola os artigos 13.º, 37.º e 38.º deste diploma;

7.ª Não existe erro de facto e de direito qualificável como violação de lei pela circunstância de o despacho referir o termo 'autorização', pois a palavra não é aí empregada no sentido de remoção de obstáculos ao exercício de um direito preexistente, mas sim no sentido de uma licença ou concessão que atribui um direito novo, que constituiu esse direito que não existia antes;

8.ª A RDP tinha necessidade da nova rede que lhe foi concedida para melhorar a audiência e a sua utilização está alegada e documentada nos autos;

9.ª Não há desvio de poder pois que, para além de não ter sido contrariado o fim do normativo legal que conferia ao autor do despacho o poder de atribuir à RDP uma rede nacional de FM, o próprio despacho considera, entre outras razões, que ainda subsiste, pelo menos, uma outra rede nacional para ser atribuída, pelo que nem sequer ficou prejudicada uma eventual candidatura da recorrente a uma rede nacional. Assim a recorrente preencha, para concorrer, os requisitos que a lei de licenciamento vier a estabelecer.»

Por sua vez, a recorrida *Rádio Renascença,* formulou as seguintes conclusões:

«1.ª Há que julgar procedente, por provada, a excepção da extemporaneidade do recurso e, consequentemente, o tribunal abster-se de dele conhecer;

2.ª Quando, o que só se admite por hipótese absurda, se não julgar procedente a excepção referida na conclusão anterior, há então que reconhecer a ilegitimidade da recorrente TSF — Cooperativa de Profissionais de Rádio, C. R. L., e portanto abster-se também este Tribunal de conhecer do presente recurso;

3.ª Se, por hipótese que só academicamente e por dever de patrocínio se admite, se não julgarem procedentes nem a excepção de extemporaneidade do recurso nem a da ilegitimidade da recorrente, haverá sempre que, ao conhecer do fundo da questão, julgar-se o recurso improcedente, por não provado, já que o despacho recorrido não se encontra ferido nem de vício de violação de lei, nem de erro de interpretação de facto, nem de desvio de poder, como também e ainda, nenhum dos diplomas legais em que o mesmo se baseou está ferido de inconstitucionalidade, tendo pelo contrário o despacho recorrido observado inteiramente as disposições aplicáveis, ou seja, os artigos 10.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 49 272, de 27 de Outubro de 1969, 4.º e seu § único do Decreto-Lei n.º 41 484, de 30 de Dezembro de 1957, 7.º, n.º 1, alínea *a*), e 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 344-A/83, de 25 de Julho, e ainda, e também, o n.º 8 do artigo 38.º da Constituição da República Portuguesa (CRP)».

Tendo a recorrente alegado complementarmente a fl. 134 — depois de junto o instrutor, só entretanto requisitado —, mas de modo a confirmar apenas as suas alegações, alegou ainda nos mesmos termos a RDP (fls. 138-139), nada de novo porém acrescentando às suas anteriores posições defendidas no recurso.

Proferido que foi, depois, o Acórdão de 2 de Maio de 1989 (fls. 168-169), que com trânsito em julgado decidiu questão processual suscitada pela Rádio Renascença e cujo conteúdo não interessa agora referir, foram ainda juntos os docs. de fls. 178-187, requisitados pela promoção do Ex.mo Magistrado do Ministério Público, o qual, então, a fl. 196, elaborou o seu parecer final.

Aí, começando por considerar improcedentes as questões prévias da *intempestividade* do recurso e da *ilegitimidade* da recorrente, que vinham suscitadas — a primeira por ser irrelevante o conhecimento privado que aquele tivesse do acto impugnado e a segunda por da anulação deste resultar para a mesma um beneficio, qual fosse o de aumentar o número de frequências e assim a possibilidade de vir a beneficiar no futuro de uma delas —, o ilustre magistrado pronuncia-se depois quanto ao fundo do recurso, aderindo na matéria às posições defendidas no recurso pela autoridade impugnada, o que tudo levaria em sua opinião à improcedência do recurso.

Redistribuído que foi o processo ao presente relator (15 de Janeiro de 1993) e colhido o visto em falta, cumpre agora decidir, começando por se alinhar a matéria de facto pertinente.

A recorrente, constituída por escritura pública de 6 de Março de 1981 (fls. 7 e 8 dos autos) como Cooperativa de Profissionais de Rádio, C.R.L., dirigiu ao Secretário de Estado da Comunicação Social, em 4 de Março de 1981, o seu requerimento fotocopiado a fl. 9 dos autos, no qual requereu àquela autoridade, ao abrigo do disposto no artigo 10.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 49 272, de 27 de Setembro de 1969, a instalação e exploração do serviço de radiodifusão sonora, mediante a concessão de frequências em onda média e modelação de frequência.

Tal requerimento mereceu a resposta constante do ofício de fl. 12 em que, depois de se informar a ora recorrente de que o problema do quadro legal da concessão de «autorizações» para emissores de radiodifusão tinha sido cometido a um grupo de trabalho, se concluía que só quando esse quadro terminasse a sua tarefa e quando fossem definidos pelo competente órgão de soberania a legislação a observar na matéria se poderia dar seguimento ao requerido.

Em 1 de Junho de 1983, a recorrente, através do seu requerimento fotocopiado a fls. 13-16 dos autos, dirigido ao Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro, volta a reiterar o pedido que já formulava em 6 de Março de 1981, acima referido.

Em 13 de Março de 1986, a recorrente recebeu o ofício-circular n.º 5/DECS/86, da então Direcção-Geral da Comunicação Social, no qual, em resumo, se lhe comunicava que o pedido desta se encontrava pendente na aludida Direcção-Geral, aguardando «nova disciplina para o sector» (sector da radiodifusão).

Em 18 de Março de 1985, a RDP dirige ao chefe de gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Ministro do Estado a carta fotocopiada a fl. 182 dos autos, onde, aludindo à fixação feita na Conferência Administrativa Regional de Radiocomunicações de Radiodifusão Sonora em Modelação de Frequência, solicita lhe seja con-

cedida uma das três redes gerais que naquela conferência tinham sido atribuídas a Portugal.

Também a 29 de Abril de 1985 a Rádio Renascença dirige ao Secretário de Estado-Adjunto do Ministro do Estado para a Comunicação Social o requerimento fotocopiado a fls. 179-181, na qual, depois de aludir à acima referida conferência, solicita a imediata atribuição de uma das redes planeadas na faixa dos 100 aos 108 MHZ para assim «melhorar a qualidade das suas emissões estereofónicas».

Este requerimento mereceu da RDP (conselho de administração) a informação — solicitada pelo Secretário de Estado Adjunto do Ministro de Estado — de aquela entidade «não ver inconveniente» na pretendida atribuição da rede (fl. 183 dos autos), enquanto os Correios e Telecomunicações de Portugal (CTT), sobre o mesmo requerimento informaram o gabinete do Secretário de Estado das Comunicações de que era parecer da respectiva administração que o pedido da Rádio Renascença fosse deferido favoravelmente (fls. 184 e 185 dos autos).

Em 3 de Outubro de 1985, o Secretário de Estado Adjunto do Ministro de Estado proferiu o seguinte despacho — fls. 186-187 dos autos —, que é o despacho impugnado no presente recurso:

«Considerando que a dissolução da Assembleia da República determinou a caducidade das propostas de lei sobre radiodifusão e licenciamento, desobrigou-nos, por isso, da não atribuição de frequências enquanto não forem aprovadas aquelas leis;

Considerando, em face disso, não ser exigível à RDP e a Rádio Renascença, indiscutíveis candidatos a uma rede nacional na faixa dos 100 a 108 MHZ, o protelamento de decisão sobre o desenvolvimento das respectivas empresas;

Considerando os pareceres favoráveis dos serviços radioeléctricos dos CTT, expresso no ofício de 18 de Agosto de 1985 dirigido ao gabinete do Secretário de Estado da Cultura, que obteve deste a concordância, e da RDP, constante da carta de 29 de Maio, dirigida ao nosso gabinete;

Considerando que a atribuição de uma rede nacional em frequência modulada a cada uma das empresas, não porá em causa, minimamente, a atribuição de frequência para rádios locais, conforme o plano já aprovado, e é absolutamente essencial a uma melhoria das condições de audiência;

Considerando, finalmente, que ainda subsiste, pelo menos, uma outra rede nacional para ser atribuída;

Tendo em conta o disposto no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 49 272, de 27 de Setembro de 1969, autoriza-se a autorização provisória, à RDP e à Rádio Renascença, de uma rede nacional de FM, acima dos 100 MHZ, nas frequências a determinar pelos serviços de telecomunicações. A provisoriedade resulta de dever ser a lei de radiodifusão e licenciamento a fixar o prazo dentro do qual a presente autorização é valida. Informe-se.»

Este despacho foi comunicado pelo gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Ministro de Estado ao presidente da comissão administrativa da RDP e à Radio Renascença, por ofícios de 11 de Outubro de 1985 (v. ofícios fotocopiados a fls. 8 e 10 do vol. 1.º do instrutor, respectivamente).

Em 18 de Junho de 1986, a ora recorrente dirigiu ao Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e para os Assuntos Parlamentares a carta fotocopiada a fl. 52 dos autos, à qual anexava um «comunicado» onde se difundia, além do mais, que «a direcção

da TSF tomou finalmente conhecimento integral do despacho que concedeu novas redes nacionais de FM, na faixa dos 100-108 NHZ à Rádio Renascença e à RDP» e que a mesma direcção, «perante esta situação, violadora de lei e preceitos importantes do nosso ordenamento jurídico-constitucional, decidiu apresentar o caso ao provedor de Justiça, à Alta Autoridade Contra a Corrupção, à Comissão de Comunicação Social da Assembleia da República, ao mesmo tempo que vai exigir a anulação imediata deste despacho que esvazia a lei aprovada na generalidade na Assembleia da República e agrava, se se concretizar, o gigantismo injustificado da RDP e da Rádio Renascença, incapazes já de rentabilizar as redes de que actualmente dispõem».

A aludida carta anexava ainda uma cópia integral do despacho de 3 de Outubro de 1985 do Secretário de Estado Adjunto do Ministro de Estado, mais acima já transcrito.

A petição do presente recurso contencioso — visando, como se disse este último despacho — deu entrada na secretaria deste Supremo Tribunal em 20 de Novembro de 1986.

A primeira questão que importa conhecer é a da *intempestividade do recurso,* suscitada como se viu em termos idênticos tanto pela autoridade recorrida como pelas recorridas particulares, RDP e Rádio Renascença.

Baseia-se ela na circunstância — aliás provada, como resulta da matéria de facto acima transcrito — de a ora recorrente, pelo menos em 18 de Junho de 1986, ou seja, cinco meses antes da interposição do presente recurso (20 de Novembro de 1986), estar já ciente do conteúdo do despacho recorrido, pois que naquela primeira data o transmitiu em anexo a carta que enviou ao Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto para os Assuntos Parlamentares.

Questão esta da intempestividade do recurso que tem na sua base a de saber se o conhecimento privado do conteúdo do acto — fora, portanto, de qualquer notificação do mesmo levada a cabo pela própria Administração —, como é o que se prova quanto à ora recorrente em 16 de Junho de 1986, é susceptível de fazer desencadear o início do prazo do mesmo recurso.

Face ao regime do artigo 29.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho) a resposta é *negativa.*

Na verdade, segundo esta disposição, o prazo para a interposição de recurso de acto expresso conta-se da respectiva notificação ou publicação, quando esta seja imposta por lei (n.º 1), cabendo ao interessado a faculdade de interpor o recurso antes dessa notificação ou publicação do acto quando se tiver iniciado a sua execução (n.º 2 da mesma disposição), começando porém a contar-se o prazo desde essa execução para os interessados que não tenham de ser notificados do acto e este não seja de publicação obrigatória (n.º 3 da referida disposição legal).

Deste articulado legal resulta que o início do prazo do recurso de anulação está ligado à notificação do acto ou à sua publicação, quando imposta por lei, já que tal publicação surge como uma forma sucedânea da notificação do acto, cabendo porém ao interessado — antes dessa notificação ou publicação — a *faculdade* de interpor recurso se o acto tiver sido executado, o que significa que mesmo nesta última hipótese o interessado poderá aguardar pela notificação ou publicação do acto para dele interpor recurso contencioso.

Nos casos em que o acto não deva ser notificado ao interessado ou publicado, então o prazo do recurso conta-se do momento do conhecimento pelo interessado da respectiva execução.

Decorre pois deste regime que, *não tendo havido notificação ou publicação do acto,* o prazo do recurso do mesmo só é susceptível de se iniciar a partir do *conhecimento* pelo interessado da respectiva *execução* (e isto, como se viu, naquelas situações em que se impunha a notificação ou publicação do acto).

O que significa que não havendo notificação ou publicação do acto a LPTA nenhum relevo confere para efeito do início de contagem do prazo do respectivo recurso contencioso ao conhecimento oficial do mesmo acto, como o fazia o artigo 52.º, alínea *b*), n.º 1, do Regulamento deste Supremo Tribunal e o voltou depois a fazer o artigo 67.º, n.º 1, alínea *b*), do Código do Procedimento Administrativo (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro), diploma este porém inaplicável no caso por só ter iniciado a sua vigência em 16 de Maio de 1992 (artigo 2.º daquele Decreto-Lei n.º 442/91) e o acto em causa no presente recurso ter sido praticado, como se viu, em 3 de Outubro de 1985, no domínio da LPTA (cf. seu artigo 136.º).

Assim, por muito que isso possa custar no pleno da razoabilidade jurídica, nenhum relevo tem a circunstância — para efeito de contagem do prazo do presente recurso contencioso — que a recorrente estivesse ciente em 18 de Junho de 1986 de todo o conteúdo do acto e que *inclusivamente o tivesse comunicado à própria autoridade recorrida,* anunciando que iria lançar mão de todos os meios legais de reacção.

Por outro lado, não resulta suficientemente provado que o acto impugnado tivesse sido executado por forma a dele ter tido efectivo conhecimento a ora recorrente (a prova desta matéria cabia fazê-la, como se sabe, aos recorridos e eles não a fizeram).

Improcede, pois, nos aludidos termos, a suscitada questão da intempestividade do recurso.

Passemos, agora, à apreciação da segunda das questões prévias que, a par da acabada de analisar, vem levantada e que é a da *ilegitimidade da recorrente.*

Assenta tal ilegitimidade, segundo o que alegam a esse respeito a autoridade recorrida e as recorridas particulares, RDP e Rádio Renascença, em que o despacho impugnado não inviabilizou a pretensão formulada pela recorrente de lhe ser atribuída uma cobertura nacional em modelação de frequência (FM), já que aquele despacho, atribuindo duas delas, uma à RDP e outra à Rádio Renascença, deixou de fora uma terceira, a qual poderia no futuro ainda vir a ser atribuída a recorrente.

O que tudo significaria, na aludida óptica, que da anulação daquele acto não resultaria qualquer utilidade ou vantagem para a mesma, que só existiria se o mesmo lhe tivesse negado a atribuição de uma rede de modulação de frequência, o que não aconteceu.

Vejamos.

É certo que o despacho impugnado se não pronunciou sobre a pretensão da recorrente, primeiro formulada em 4 de Março de 1981 e depois reiterada em 27 de Março de 1983, já que só o fez quanto às aduzidas posteriormente a essas datas pela RDP e Rádio Renascença, como se deixou relatado na matéria de facto.

Mas sendo três as redes a atribuir ou em condições de o ser, como reconhece a autoridade recorrida, é evidente que tanto a recorrente

como a RDP e a Rádio Renascença tinham na matéria interesses *concorrentes e contrapostos,* pois as redes que a estas últimas foram atribuídas pelo despacho recorrido nada impedia — no plano dos princípios, pelo menos — que pudessem ser concedidas, qualquer delas, à ora recorrente.

Na medida assim em que a autoridade recorrida deferiu a pretensão das recorridas particulares sem que tivesse também, quando o poderia ter feito, apreciado a concorrente pretensão da ora impugnante, causou prejuízo a esta, dado que se tivesse feito também tal apreciação poderia ter concedido aquilo que a qualquer daquelas atribuiu.

Ora, no domínio do contencioso de anulação — cf. Acórdão do pleno da Secção de 19 de Novembro de 1987, recurso n.º 17 812, in apêndice ao *Diário da República,* de 30 de Novembro de 1988, p. 849 — , basta a possibilidade de prejuízo para o interessado decorrente da prática do acto, para assegurar a legitimidade para o impugnar, o que seria suficiente para também a reconhecer no presente caso à recorrente.

Mas semelhante conclusão reforça-se ainda com base no seguinte.

O prejuízo resultante, para a ora recorrente, da prática do despacho de 3 de Outubro de 1985 não pode ser visto apenas na perspectiva da possibilidade de concessão àquela de uma rede de modelação de frequência, na qual, como é evidente, nenhum prejuízo haveria, já que estando aberta ainda a possibilidade de atribuição de uma terceira rede, dela poderia beneficiar a recorrente, que veria assim o seu interesse satisfeito.

Haverá que aferir de tal prejuízo na perspectiva das particulares condições — mais gravosas para a recorrente — em que ela verá a sua pretensão decidida pela Administração, não na base de três redes disponíveis, como no caso da RDP e da Rádio Renascença, mas de *uma apenas,* o que fará acrescer a concorrência e as dificuldades na satisfação do seu correlativo interesse na atribuição de uma deles.

Significa isso que por virtude da *diminuição* do leque das redes disponíveis de três para uma, resultante do acto impugnado, as probabilidades da *insatisfação* da pretensão da recorrente aumentaram substancialmente, ficando consequentemente numa situação mais desfavorável.

De um ponto de vista *objectivo* sofreu, pois, a recorrente, com a prática do acto, um prejuízo na sua esfera jurídica, prejuízo directo e pessoal, que ocorreu ou teve reflexos no procedimento administrativo instaurado com base nos seus pedidos de 4 de Março de 1981 e de 27 de Março de 1983 feitos à Administração.

Tanto basta, a nosso ver, para se lhe reconhecer a necessária legitimidade.

Passemos, agora, a apreciar o fundo do recurso, começando naturalmente pela questão da *inconstitucionalidade material* — por ofensiva dos artigos 13.º, 37.º e 38.º, da Constituição — da norma do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 49 272, de 27 de Setembro de 1969, à sombra da qual, como decorre da sua letra, foi proferido o despacho de 3 de Outubro de 1985, ora impugnado, já que a proceder a arguida inconstitucionalidade daquela norma prejudicado ficaria o conhecimento da também suscitada questão da sua *vigência.*

Dispunha tal norma (n.º 1) que «a instalação de novos emissores e a exploração de postos particulares de radiodifusão sonora na metrópole são decididas por despacho do Secretário de Estado da Informação e Turismo, com parecer concordante dos organismos a que

se refere o artigo 4.º e § único do Decreto-Lei n.º 41 484, nos termos aí estabelecidos, e depois de ouvido o CNR».

Segundo a recorrente, não fixando a transcrita norma qualquer requisito a que deva obedecer a concessão de licença de radiodifusão sonora, tudo fica a depender do «livre arbítrio da entidade recorrida», com violação assim do disposto nos artigos 13.º e 38.º, n.º 8, da Constituição (versão de 1982).

Trata-se de arguição manifestamente improcedente.

É que na questão da *inconstitucionalidade,* o parâmetro é estabelecido entre o comando da lei ordinária e a lei constitucional e não entre o uso que a Administração faz dos poderes que para ela resultem daquele mesmo comando e aquela lei.

Na verdade, os actos por ela praticados no exercício de poderes assim concedidos, quando violadores da lei inconstitucional são *ilegais* e é isso que acontece quando a Administração, ao abrigo do transcrito n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 49 272 licencie porventura emissores de radiodifusão sonora com violação do princípio da igualdade entre os interessados em tal actividade.

Mas a circunstância de um acto assim praticado ser ilegal não inquina a própria norma de inconstitucionalidade.

Aliás, a citada norma do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 49 272 está em perfeita informidade com a do n.º 8 do artigo 38.º da Constituição, já que esta dispõe que «as estações emissoras de radiodifusão só poderem funcionar mediante licença a conferir nos termos da lei» e é esse precisamente o alcance perceptivo daquela outra norma.

Improcede assim a arguida inconstitucionalidade.

Como improcede, adiante-se desde já, a questão da falta de vigência, à data do acto impugnado, 3 de Outubro de 1985, da norma — o citado artigo 10.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 49 272 —, ao abrigo da qual aquele foi praticado.

Como quer que tal cessação de vigência se pudesse qualificar (caducidade da norma respectiva), a mesma baseia-se, segundo o alegado, na impossibilidade legal de audição dos organismos no mesmo mencionados, como formalidade prévia à decisão administrativa quanto à instalação de novos emissores.

Mas, a haver tal impossibilidade, por o(s) órgão(s) cujos parecer(s) a norma prevê, se encontrar(em) extinto(s) à data do acto ou por algum ou alguns dos ouvidos não terem sucedido ao(s) previsto(s) naquela norma, tal circunstância em nada buliria com o poder nele concedido à Administração, o qual, quando muito, poderia ser exercido sem sujeição ao parecer ou pareceres em causa.

A vigência da norma na parte em causa — do poder ao abrigo do qual o qual o acto foi praticado —, manter-se-ia intocado.

Alega ainda a recorrente que a decisão contida no acto recorrido não foi precedida de audição do CNR, contrariando-se o disposto na parte final do artigo 10.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 49 272, que impõe a audição prévia de tal órgão.

Mas sem razão.

É que aquele CNR, à data do acto impugnado (3710/85), encontrava-se já *extinto.*

Na verdade, o mesmo constituía um dos órgãos que integravam a Secretaria de Estado da Informação e Turismo [cf. artigo 3.º, alínea *e*), do Decreto-Lei n.º 48 686, de 15 de Novembro de 1968, diploma que estabeleceu a organização daquela Secretaria de Estado].

Ora, na Lei Orgânica da Direcção-Geral da Comunicação Social (Decreto-Lei n.º 420/82, de 12 de Outubro), serviço ao qual competia [artigo 1.º, n.º 2, alínea *c*), deste diploma] «assegurar o cumprimento das exigências impostas pela legislação existente sobre os meios de comunicação social», não se previa a existência daquele CNR ou de qualquer órgão que lhe sucedesse, o que aliás não é para admirar, atenta a estrutura de natureza cooperativa que enformava aquela órgão (cf. artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 48 686).

Assim, pelo menos a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 420/82 (se não porventura antes disso, o que para o caso sempre seria irrelevante), o CNR extinguiu-se e, porque assim, deixou de ter lugar a sua audição, prevista, como se viu, no artigo 10.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 49 272.

Improcede assim tal vício.

Alega depois a recorrente que o despacho de 3 de Outubro de 1985, ao *autorizar* à RDP e à Rádio Renascença a instalação de uma rede nacional de FM (acima dos 100 MHZ) padece de erro, já que *autorizou* aquilo que nos termos da lei só poderia ser objecto de *licenciamento,* daí que o acto seja nulo ou pelo menos anulável.

É sabida a diferença conceitual, no campo do direito administrativo, entre licença e autorização: naquela primeira trata-se de uma actividade em princípio proibida (relativamente proibida), mas que a lei, em certas condições excepcionais, permite seja exercida atentes razões de interesse público, enquanto na autorização, e para utilizar a fórmula impressiva de M. Caetano, que mantém actualidade (*Manual de Direito Administrativo,* 9.ª ed., reimp., tomo II, Coimbra, 1980, p. 932), a mesma «é simples condição de exercício de um direito existente», pois se trata de uma actividade legalmente permitida, embora sujeita a determinados condicionamentos.

E também se aceita que o artigo 38.º, n.º 8, da Constituição, ao preceituar, como se referiu já, que «as estações emissoras de radiodifusão só podem funcionar mediante licença a conferir nos termos da lei», esteja a utilizar o termo *licença* no seu sentido rigoroso, acima exposto, ou seja, no sentido de a actividade de radiodifusão ser vedada em princípio aos particulares, podendo contudo ser por eles exercida mediante tal *licença.*

Ora, o despacho recorrido, no seu teor verbal, usa a expressão «autorização» (mais propriamente, em português algo discutível, fala-se em «autoriza-se a autorização provisória»).

Levará porém isso à consequência querida pela recorrente, viciando o acto respectivo de nulidade ou pelo menos de anulabilidade?

Julgamos que a resposta deve ser negativa.

Primeiro, porque o uso indevido do termo autorização («autoriza-se») em vez de licença só poderia operar no campo da invalidade do acto respectivo se o conteúdo dispositivo deste tivesse o alcance de se pretender atribuir não uma *licença* mas antes conferir uma *autorização:* nessa hipótese é que teria havido erro (de direito) quanto aos efeitos do acto.

Ora, a esse respeito, a recorrente nada alega.

Depois, porque, interpretando-se devidamente o teor verbal do acto, fácil é concluir que aí se lançou mão do verbo «autorizar» no seu sentido vulgar e não técnico-administrativo, como resulta do passo seguinte do mesmo onde se alude à «lei de radiodifusão e *licenciamento*» (itálico nosso).

Improcede assim, também, o invocado vício.

Apreciemos agora o alegado erro nos pressupostos de facto do acto, na parte em que no mesmo a atribuição a cada uma das recorridas particulares (RDP e Rádio Renascença) de uma rede nacional de frequência modelada surge estribada em que tal «[. . .] é absolutamente essencial a uma melhoria das condições de audiência» (entenda-se daquelas emissoras).

Sustenta a recorrente, a esse respeito, que tendo invocado, na sua petição de recurso, a falta de realidade daquele facto e não tendo tal asserção sido impugnada nem na resposta da autoridade recorrida nem nas das recorridas particulares, a mesma terá de ser «admitida por acordo» e daí nessa base o invocado erro.

Será contudo assim?

Julga-se que não.

No âmbito dos recursos contencioso para os quais vigore o regime dos artigos 24.º e segs. da LPTA e o presente é um deles [cf. artigo 24.º, alínea *b*), do mesmo diploma] — só dos mesmos agora importando cuidar —, o ónus da impugnação especificada (artigo 490.º, n.º 1, do Código de Processo Civil) não tem aplicação, como decorre do artigo 50.º, daquele primeiro diploma, onde se preceitua que «a falta de resposta ou a falta nela de impugnação especificada não importa confissão dos factos articulados pelo recorrente, mas o tribunal aprecia livremente essa conduta, para efeitos probatórios».

Semelhante princípio é igualmente aplicável aos recorridos particulares, cuja chamada aliás ao recurso tem apenas o sentido de atribuir à respectiva decisão judicial efeito de caso julgado em relação a eles.

Do exposto decorre que a realidade dos factos alegados como fundamento do recurso não pode resultar da sua não impugnação pela autoridade recorrida ou pelas recorridas particulares.

Ora, quanto à essencialidade das novas redes nacionais de frequência modelada, atribuídas pelo despacho recorrido à RDP e à Rádio Renascença, a qual é por aquele invocada como uma das suas razões, a recorrente limita-se a negar tal facto, nenhuma prova fazendo a esse respeito.

Daí que este Supremo Tribunal não possa ter como assente a realidade da correspondente asserção.

Improcede, pois, o invocado erro.

Resta apreciar finalmente o último dos vícios que vêm imputados ao acto e que é o de desvio de poder, o qual resultaria de aquele ter contribuído para a concentração, nas mãos da RDP e da Rádio Renascença, dos meios de radiodifusão sonora, quando nos termos da Constituição (artigos 37.º e 38.º) a «possibilidade da Administração Pública licenciar novos emissores de radiodifusão visa contribuir para o livre exercício da liberdade de expressão com garantia de respeito pelos princípios da igualdade e da proporcionalidade».

Se bem se compreende a posição da recorrente, a mesma entende que os resultados do acto podem fundamentar a alegação de desvio de poder.

Mas isso não é exacto.

O desvio de poder, como vício do acto administrativo, resulta da desconformidade entre motivo determinante do acto e a finalidade legal do mesmo.

Ora a recorrente não se coloca sequer no plano da motivação do acto, já que não alega tão pouco que o autor do despacho de 3 de Novembro de 1985 se tivesse determinado pela intenção de concentrar meios de radiodifusão nas mãos da RDP e Rádio Renascença, pois diz apenas que daquele despacho resultou tal concentração, o que, no domínio do desvio de poder, é irrelevante.

Improcede assim também tal vício.

Termos em que se nega provimento o recurso.

Custas pela recorrente, com taxa de justiça de 30 000$ e procuradoria de 15 000$.

Lisboa, 16 de Março de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *José da Cruz Rodrigues* — *João Vaz Rebordão.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 16 de Março de 1993.

Assunto:

Reintegração na função pública de servidores do Estado dela afastados por motivos de natureza política. Respeito pelas expectativas legítimas de promoção.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Têm o direito à reintegração na função pública os servidores dela afastados por motivos políticos.

2 — A reintegração far-se-á com respeito pelas expectativas legítimas de promoção que não chegaram a concretizar-se por efeito desse afastamento.

3 — Desenvolvendo-se a carreira docente dos professores do ensino secundário, em que o recorrente está integrado, em fases, *todo o tempo em que o recorrente esteve afastado da função pública, por motivos de natureza política, tem de ser-lhe contado para efeito de concessão de fases e reconstituição da carreira, de acordo com as suas legítimas expectativas de progressão na mesma, sob pena de ver em parte frustrados os efeitos que decorrem da sua reintegração como professor efectivo.*

Recurso n.º 26 579, em que são recorrente António Carvalho e recorrido o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Oliveira e Castro.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

António Carvalho, arquitecto, professor efectivo do 5.º Grupo da Escola Secundária António Arroio, residente em Lisboa, na Avenida dos Estados Unidos da América, 68, 7.º, esquerdo, interpôs o presente recurso contencioso visando a anulação do despacho do Sr. Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação, de 19 de Julho de 1988, que «negou direito a contagem de tempo para efeito de progressão na carreira docente (regime de fases) no período de 16 de Outubro de 1962 a 14 de Novembro de 1978».

Imputou ao acto recorrido os vícios de *forma,* por obscuridade e insuficiência de fundamentação (artigo 1.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho) e de *violação de lei,* designadamente do disposto nos artigos 18.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), Decreto-Lei n.º 173/74, de 26 de Abril, 3.º do Decreto-Lei n.º 158/78, de 19 de Dezembro, 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 74/78, de 18 de Abril e Decreto-Lei n.º 100/86, de 17 de Maio.

A autoridade recorrida respondeu, a sustentar a legalidade do despacho impugnado.

Nas suas alegações finais, cujos termos aqui se dão por reproduzidos, o recorrente formulou as seguintes *conclusões*:

«O despacho recorrido encontra-se, pois, ferido de nulidade por:

a) *Vício de forma* — violação do artigo 1.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

b) *Vício de violação da lei* — artigo 18.º da CRP; Decreto-Lei n.º 173/74, de 26 de Abril; artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 158/78, de 19 de Dezembro; artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 74/78, de 18 de Abril; Decreto-Lei n.º 100/84, de 17 de Maio.

Nestes termos e nos demais de direito que o venerando Tribunal se dignará suprir, requere-se, como na petição do recurso, a anulação do despacho recorrido [. . .].»

A autoridade recorrida não contra-alegou, limitando-se a reiterar, através do ofício junto a fl. 23, a posição assumida na resposta.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte parecer:

«A meu ver, o recurso não merece provimento, não sofrendo o acto impugnado dos arguidos vícios, tal como sustenta a autoridade recorrida.»

Colhidos os vistos dos Ex.mos Juízes Adjuntos, cumpre apreciar a decidir.

Com interesse para o julgamento do recurso, extraem-se dos autos e do processo instrutor (PI) apenso os seguintes factos:

a) Em 16 de Outubro de 1962, foi o ora recorrente empossado como professor da então Escola Técnica Elementar Eugénio dos Santos, em Lisboa (fls. 63 e 68 a 70 do PI);

b) Por despacho do Conselho de Ministros, de 24 de Julho de 1963, precedendo informação da Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE) de que era elemento desafecto ao regime então vigente, foi o ora recorrente considerado abrangido pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 25 317, de 13 de Maio de 1935 e, em consequência, privado de exercer qualquer cargo na função pública, designadamente, de seguir a carreira de professor de qualquer grau de ensino (fls. 63 e 68 a 74 do PI);

c) Em 14 de Novembro de 1978, o ora recorrente requereu, ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 173/74, de 26 de Abril, a sua reintegração no ensino, visando dois aspectos;

1 — A possibilidade e vir a retomar todas as regalias inerentes à sua carreira docente, interrompida a partir do referido despacho do Conselho de Ministros, com todas as legítimas expectativas de promoção que não se efectivaram por efeitos daquele mesmo despacho;

2 — A contagem de todo o tempo de serviço para efeitos de diuturnidades, fases e aposentação (fls. 68-70 do PI);

d) Em 12 de Outubro de 1979, a Comissão para a Reintegração dos Servidores do Estado (CRSE) emitiu parecer «no sentido de que

ao requerente aproveitasse o disposto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 173/74, de 26 de Abril, devendo, por isso, ser reintegrado na categoria e situação previstos e regulados no Decreto-Lei n.º 158/78, de 19 de Dezembro» (fl. 63 do PI);

e) Este parecer foi homologado por despacho do Sr. Ministro da Educação, de 19 de Outubro de 1979 (fls. 62 e 63 do PI);

f) Na sequência da sua reintegração na função docente, foi o ora recorrente colocado como professor efectivo do 5.º Grupo da Escola Secundária de Sacavém, por despacho do director-geral do Pessoal do Ministério da Educação, de 20 de Dezembro de 1979 (fl. 47 do PI);

g) Em 12 de Novembro de 1987, o recorrente requereu ao Ministro da Educação que lhe seja contado como *serviço efectivo,* para efeito de atribuição de fases, o período de tempo em que esteve afastado da função pública por motivos de natureza política, de 18 de Agosto de 1963 a 14 de Novembro de 1978, e, em consequência, lhe sejam concedidas a 2.ª, 3.ª, 4.ª e 5.ª fases da carreira de professor efectivo do 5.º grupo, com todas as consequências legais (fls. 21 e 22 do PI);

h) A respeito de tal requerimento, a Auditoria Jurídica do Ministério da Educação emitiu, em 27 de Junho de 1988, o parecer n.º 41/88, cujos termos aqui se dão por integralmente reproduzidos, do qual consta, em conclusão, o seguinte:

«8. Face ao exposto, conclui-se que a relevância de tempo de afastamento da função pública, por motivos políticos, dos professores reintegrados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 173/74, de 26 de Abril, para efeito de atendimento das expectativas legítimas de promoção no acto da reintegração, bem como para efeitos de aposentação e diuturnidades, por força do Decreto-Lei n.º 476/76, de 16 de Junho, e ainda para efeitos de classificação profissional, de acordo com o referido artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 158/78, de 19 de Dezembro, esgota o quadro legal vigente, pelo que não pode esse tempo ser considerado como bom e efectivo serviço, para efeito de concessão de fases» (fls. 10 a 13 do PI);

i) No rosto do instrumento em que se contém o referido parecer, o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação exarou, em 19 de Julho de 1988, o seguinte *despacho:* «Homolgo» (fl. 10 do PI);

j) Este despacho — que constitui o objecto do presente recurso contencioso — foi notificado ao recorrente, em 28 de Setembro de 1988, através do ofício da Direcção-Geral de Administração e Pessoal do Ministério da Educação n.º 010815, de 27 de Setembro de 1988, dirigido ao presidente do conselho directivo da Escola Secundária António Arroio (fl. 7 destes autos).

Exposta a factualidade relevante, busquemos para ela a adequada solução de direito.

O Conselho de Ministros, por deliberação de 24 de Julho de 1963, considerou o recorrente abrangido pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 25 317, de 13 de Maio de 1935, em consequência do que foi afastado da função docente que, então, exercia como professor da Escola Técnica Elementar Eugénio dos Santos, em Lisboa.

Dispunha o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 25 317, de 13 de Maio;

«Os funcionários ou empregados, civis ou militares, que tenham revelado ou revelem espírito de oposição aos princípios fundamentais da Constituição Política, ou não derem garantia de cooperar na rea-

lização dos fins superiores do Estado, serão aposentados ou reformados, se a isso tiverem direito, ou demitidos, em caso contrário.»

O que conduziu ao afastamento do recorrente foi, assim, um motivo de natureza política, consubstanciado este como oposição aos princípios consignados na Constituição então em vigor e consequente falta de garantia de cooperação na realização dos fins essenciais do Estado, tal como entendia a ordem política estabelecida.

Ora, o Decreto-Lei n.º 173/74, de 26 de Abril, veio preceituar, no seu artigo 2.º, o seguinte:

«1. Serão reintegrados nas suas funções, se o requererem, os servidores do Estado, militares e civis, que tenham sido demitidos, reformados, aposentados ou passados à reserva compulsivamente e separados do serviço por motivos de natureza política.

2. As expectativas legítimas de promoção que não se efectivaram por efeito de demissão, reforma, aposentação ou passagem à reserva compulsiva e separação do serviço devem ser consideradas no acto da reintegração.»

A reintegração constitui, assim, um direito de todo o servidor do Estado, afastado do serviço nas condições referidas e por motivos de natureza política, constituindo, ainda, direito seu que essa reintegração se faça com respeito pelas expectativas de promoção que não chegaram a concretizar-se por efeito desse afastamento.

O poder de proceder à reintegração é um poder vinculado, na medida em que ela se terá de efectuar desde que verificados os pressupostos legais e com respeito pelas referidas expectativas.

O direito à reintegração na função pública foi reconhecido ao recorrente por despacho do Ministro da Educação, de 19 de Outubro de 1979, precedendo parecer favorável da CRSE, expresso no seu Acórdão de 12 de Outubro de 1978, «no sentido de que ao requerente aproveitasse o disposto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 173/74, de 26 de Abril, devendo, por isso, ser reintegrado na categoria e situação previstas e reguladas no Decreto-Lei n.º 158/78, de 19 de Dezembro» [alíneas *d*) e *e*) da matéria de facto].

Na sequência da sua reintegração na função pública, foi o recorrente colocado como professor efectivo do 5.º grupo da Escola Secundária de Sacavém.

Pretende, agora, o recorrente que lhe seja contado, para efeito de atribuição de fases, o período de tempo em que esteve afastado da função pública por motivos de natureza política, de 18 de Agosto de 1963 a 14 de Novembro de 1978.

Esta sua pretensão veio, no entanto, a ser indeferida pelo despacho aqui impugnado, com fundamento em que, no quadro legal vigente, não existe disposição legal que tal autorize.

Tal não corresponde à verdade.

Essa disposição existe e está contida no artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 173/74, de 26 de Abril, já transcrito.

Com efeito, desenvolvendo-se a carreira docente dos professores do ensino secundário, em que o recorrente está integrado, em *fases* (artigos 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 74/78, de 18 de Abril, 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 513-M1/79, de 27 de Dezembro e 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 100/86, de 17 de Maio, que revogou o Decreto-Lei n.º 513-M1/79), todo o tempo em que esteve afastado da função pública, por motivos de natureza política, tem de ser-lhe contado para efeito de concessão de fases e reconstituição da carreira, de acordo com as suas legítimas expectativas de progressão na mesma, sob pena de ver em parte frustrados os efeitos que decorrem da sua reintegração como professor efectivo.

Assim o não entendendo, o acto contenciosamente impugnado desrespeitou o artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 173/74, de 26 de Abril e enferma, por isso, do arguido vício de *violação de lei.*

Pelo exposto, e considerando prejudicado o conhecimento do também invocado vício de forma, acordam em conceder provimento ao recurso e, em consequência, anulam o acto impugnado.

Não são devidas custas.

Lisboa, 16 de Março de 1993. — *Oliveira e Castro* (relator) — *Cruz Rodrigues — Costa Aires.* — Fui presente, *Carlos Alberto Cadilha.*

Acórdão de 16 de Março de 1993.

Assunto:

Quadro de efectivos interdepartamentais. Constituição de excedentes. Aquisição da qualidade de excedente.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Nos termos das alíneas a), *b*) e *c*) *do n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 43/84, de 3 de Fevereiro, deve atender-se sucessivamente às antiguidades na categoria, carreira e função pública. E tal critério intervém apenas relativamente a funcionários que detenham a categoria de vaga a preencher, de maneira que não funciona em relação a funcionários que detenham a categoria diversa, ainda que seja integrante da mesma carreira.*

2 — Só adquire a qualidade de excedente, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º daquele Decreto-Lei n.º 43/84, quando surjam situações excedentárias de pessoal, em consequência de medidas de racionalização da estrutura orgânica de determinados organismos ou dos seus efectivos.

Recurso n.º 28 618, em que são recorrente José Alves da Mota e recorridos o Secretário de Estado do Orçamento e o Ministro do Planeamento e da Administração do Território. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

José Alves da Mota, casado, funcionário público, residente na Avenida de São Jorge, 50, 3.º, esquerdo, em Fafe interpôs recurso contencioso de anulação do despacho conjunto da Sr.ª Secretária de Estado do Orçamento por delegação de poderes do Sr. Ministro das Finanças e do Sr. Ministro do Planeamento e da Administração do Território, de 30 de Abril de 1990, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 139, de 19 de Junho de 1990, que fixou a lista nominativa de ingresso no quadro de efectivos interdepartamentais da Secretaria-Geral do Ministério do Planeamento e da Administração do

Território (MPAT) de pessoal originário das comissões de coordenação regionais e dos gabinetes de apoio técnico, nos termos do n.º 3 do artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 260/84, de 17 de Agosto, conjugado com o Decreto-Lei n.º 43/84, de 3 de Fevereiro.

Imputa ao acto o vício de violação do n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 43/84.

Notificadas as autoridades recorridas para responderem, apenas o fez o Ministro do Planeamento e da Administração do Território, que manteve o despacho recorrido, louvando-se, naquela resposta, a Secretária de Estado do Orçamento.

Em alegações o recorrente apresenta as seguintes conclusões:

«1.ª O recorrente foi mandado para casa pelo Comissão Coordenadora da Região do Norte (CCRN) quando destacado na Câmara Municipal de Guimarães (CMG).

2.ª A CMG não queria que o recorrente fosse para casa, mas a CCRN opôs-se frontalmente a esta pretensão da Câmara.

3.ª A Câmara sempre classificou o recorrente de *Muito bom,* sendo de salientar como se vê de fl. 16 v.º que é inconcebível que um funcionário desta qualidade esteja há anos como topógrafo de 2.ª classe.

4.ª O recorrente quando lhe foi dada esta ordem pela (CCRN) pertencia ao quadro único do MPAT.

5.ª A Administração não o podia mandar para casa colocando-o na situação de desocupado, à força e sem a concordância dele e da CMG, porque o poder de mandar um funcionário para casa e de o colocar na situação de desocupado, não é discricionário, mas vinculado à lei.

6.ª Neste caso o n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 43/84 — que obriga a que na constituição de excedentes se atenda:

a) À menor antiguidade na categoria;

b) À menor antiguidade na carreira; e

c) À menor antiguidade na função pública.

7.ª Ora, todos os funcionários referidos no artigo 91.º da petição de recurso do recorrente a fl. 9, são mais novos que o recorrente na carreira, na categoria e na função pública.

8.ª O recorrente tem mais de 16 anos como topógrafo de 2.ª classe e mais de 26 anos de função pública, tendo 46 anos de idade.

9.ª O recorrente requereu a junção dos registos biográficos dos seus colegas referidos no artigo 91.º da petição de recurso, a fl. 9 v.º, o que foi deferido não estando nada junto.

10.ª O recorrido, S. Ex.ª o Ministro do Planeamento e Administração do Território, confessa estes factos, mas S. Ex.ª a Sr.ª Secretária de Estado do Orçamento nem acredita, face a tamanha ilegalidade, segundo crê o recorrente (cf. artigo 6.º da resposta, p. 19 v.º, no apenso n.º 28 618-A).

11.ª S. Ex.ª o Sr. Ministro do Planeamento e da Administração do Território entende que o recorrente é o único desocupado, que os referidos seus colegas citados a fl. 9 v.º — artigo 91.º — não são desocupados e que, por isso, não se lhes aplica o artigo 3.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 43/84, não havendo violação de lei.

12.ª O recorrente, porém, não estava desocupado, mas destacado na CMG quando o CCRN lhe deu ordem para ir para casa, para em seguida o colocar na situação de desempregado.

13.ª A CCRN praticou com violência, uma ilegalidade, porque estando o recorrente ao serviço como os seus referidos colegas foi mandado para casa e depois colocado na situação de desocupado, quando os seus referidos colegas o não foram.

14.ª As situações de desocupado e de excedente aplicam-se ao pessoal do activo colocado nestas situações mercê do disposto no artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 260/89.

15.ª Mas a Administração só pode colocar na situação de desocupados e de excedentes funcionários do activo com menos antiguidade na categoria, na carreira e na função pública.

16.ª Não pode, usando de violência e contra os interesses do recorrente, da função pública e da CMG mandá-lo para casa, para depois o colocar na situação de desocupado e de excedente.

17.ª Com o insólito de afirmar que o recorrente é o único desocupado, como topógrafo, na função pública, quando o não é, pois que foi a CCRN que pela violência o colocou nesta imerecida e ilegal situação.

18.ª Só podem ser considerados desocupados os funcionários do quadro único mais novos na carreira, na categoria e na função pública.

19.ª A afirmação de que o recorrente pode ser colocado nos excedentes porque é o único desocupado é um absurdo, primeiro porque ele não estava desocupado e segundo porque só pode ser desocupado o funcionário mais novo na categoria, na carreira e na função.

20.ª O artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 260/89, ao mandar aplicar o critério do n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 43/84, refere-se ao funcionário do activo, anterior à situação de desocupado e de excedente.

21.ª A interpretação de S. Ex.ª o Ministro recorrido traduzir-se-ia na maior parte de abusos e de insegurança para a função pública.

22.ª Se os seus colegas referidos no artigo 91.º — fl. 9 v.º — fossem considerados desocupados como o foi o recorrente, o critério de preferência seria o do artigo 3.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 43/84: iriam primeiro para os excedentes os mais novos na carreira, na função e na categoria em relação ao activo.

23.ª Mas como não foram considerados desocupados e o foi o recorrente, foi violado o artigo 3.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 43/84, porque sendo o recorrente mais antigo, era qualquer um deles, e não o recorrente, quem primeiro devia ser colocado como desocupado e excedente.

24.ª Ao ter sido o recorrente o único a ser considerado desocupado e excedente violou-se o artigo 3.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 43/84.

25.ª Sendo considerado o recorrente o único desocupado e excedente quando tinha e tem colegas muito mais novos foi violada a Constituição e mais elementares direitos dos cidadãos.»

Em contra-alegações o Ministro do Planeamento e da Administração do Território conclui:

a) O Gabinete de Apoio Técnico do Alto Ave (GATAA), onde o recorrente havia sido integrado com efeitos a partir de 26 de Abril de 1982, foi extinto pelo Decreto-Lei n.º 315/83, de 2 de Junho.

b) Em 29 de Julho de 1983, o recorrente optou pela 'continuação do vínculo à administração central'.

c) O seu destacamento, pelo prazo máximo de um ano, na CMG, ocorreu de 7 de Setembro de 1987 a 7 de Setembro de 1988.

d) Só em 15 de Setembro de 1989 o presidente da CCRN exarou o despacho de fl. 35 dos autos, que se dá por integralmente reproduzido.

e) O critério previsto no n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 43/84 só se aplica ao pessoal considerado subutilizado ou desocupado.

f) Os funcionários identificados no artigo 91.º do processo instrutor (PI) não foram dados como subutilizados ou desocupados, não lhes sendo aplicável tal critério.

g) Consequentemente, o despacho recorrido não violou o falado n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 43/84.

h) O regime consagrado neste Decreto-Lei n.º 43/84 foi-o ao abrigo de uma autorização legislativa, não podendo ser afectado por outro diploma legal, designadamente pelo Decreto-Lei n.º 130/86, de 7 de Junho.»

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) emitiu o seguinte douto parecer:

«A meu ver o recurso merece provimento.

Efectivamente, na constituição de excedentes, a Administração está vinculada ao cumprimento das regras estabelecidas no artigo 3.º, n.º 3, alíneas *a*) *b*) e *c*), do Decreto-Lei n.º 43/84, de 3 de Fevereiro.

E parece-me evidente, como de resto bem argumenta o recorrente, não poder separar-se a qualidade de excedente da de desocupado ou subutilizado.

Assim, não é aceitável que dentro do mesmo quadro, funcionários com a mesma categoria de topógrafo e menor antiguidade que o recorrente não sejam considerados subutilizados ou subocupados para efeito de transição para o quadro de excedentes e o recorrente o seja.

Tal implica desrespeito do preceituado no artigo 3.º, n.º 3, alíneas *a*), *b*) e *c*) do Decreto-Lei n.º 43/84, conjugado com o artigo 62.º, n.os 1 e 3, do Decreto-Lei n.º 260/89.

Nesta conformidade, o acto impugnado que desrespeitou os referidos preceitos legais deverá ser anulado.»

Colhidos os vistos legais, cumpre conhecer.

Com relevo para decisão resultam dos autos e do instrutor provados os seguintes factos:

1 — O recorrente foi integrado no quadro de pessoal do GATAA, com sede em Fafe, com a categoria de topógrafo de 2.ª classe, com efeitos a partir de 26 de Abril de 1982 (fl. 83 do PI).

2 — O artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 315/83, de 2 de Junho, extinguiu o referido GATAA.

3 — O recorrente, em consequência daquela extinção optou, em 29 de Julho de 1983, pela continuação do vinculo à administração central (fl. 22 do PI).

4 — De 7 de Setembro de 1987 a 7 de Setembro de 1988, pelo prazo máximo de um ano, esteve destacado na CMG (fls. 31 e 32 do PI).

5 — Por despacho do Ministro do Planeamento e Administração do Território de 1 de Outubro de 1987, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 290, de 18 de Dezembro de 1987, o recorrente foi integrado no quadro único do MPAT, como topógrafo de 2.ª classe.

6 — Em 17 de Agosto de 1989, foi publicada a Lei Orgânica das Comissões de Coordenação Regional (LOCCR) (Decreto-Lei n.º 260/89).

7 — Em 15 de Setembro de 1989, o presidente da CCRN exarou o seguinte despacho:

«O topógrafo de 2.ª classe José Alves Mota pertenceu ao GATAA, extinto pelo Decreto-Lei n.º 315/83, de 2 de Julho.

Considerando que este funcionário está totalmente desocupado, não se encontrando a exercer funções em qualquer serviço da CCRN ou gabinete de apoio técnico compreendidos na sua área de actuação ou ainda em qualquer organismo ou serviço da administração pública central ou local, determino que seja considerado subutilizado, nos termos e para os efeitos do artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 260/89 de 17 de Agosto.»

8 — A administração da CCRN, enviou as notas biográficas juntas a fls. 111, 112, 113, 114, 115 e 116 referentes aos funcionários José Agostinho dos Santos Morais, António Alberto Mendes Mateus, Sebastião do Nascimento Sousa de Carvalho, Admar Augusto Dinis e Carlos Manuel Lima Brás, respectivamente, e que aqui se dão como reproduzidas.

9 — Em 30 de Abril de 1990, a Secretária de Estado do Orçamento, pelo Ministro das Finanças e o Ministro do Planeamento e Administração do Território proferiram o despacho conjunto publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 139, de 19 de Junho de 1990, que fixou a lista nominativa de ingresso no quadro de efectivos interdepartamentais da Secretaria-Geral do MPAT de pessoal originário das comissões de coordenação regionais e de gabinetes de apoio técnico, nos termos do n.º 3 do artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 260/89, de 17 de Agosto, conjugado com o Decreto-Lei n.º 43/84, de 3 de Fevereiro, em que o recorrente está incluído.

Como resulta do exposto o acto impugnado é o despacho conjunto referido no número anterior que sob a forma de lista nominativa inclui o recorrente com a categoria de topógrafo de 2.ª classe entre o pessoal que ingressa no quadro de efectivos interdepartamentais da Secretaria-Geral do MPAT originário do quadro único daquele ministério em função na CCRN.

A questão a resolver consiste em saber se aquele despacho enferma de vicio de violação do n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 43/84, de 3 de Fevereiro, único vício que o recorrente apontou.

Em 17 de Agosto de 1989, foi publicado o Decreto-Lei n.º 260/89, que veio a estabelecer a LOCCR.

Tal como se diz no seu preâmbulo, este diploma vaio dar corpo à estrutura das comissões de coordenação regional e obedeceu aos seguintes objectivos fundamentais: simplificação e modernização administrativas, funcionalidade e adequação às exigências próprias de cada região e contenção de encargos financeiros.

No artigo 6.º no que respeita ao pessoal dispõe:

«1 — As comissões de coordenação regional dispõem do pessoal que lhes for afecto no âmbito do quadro único do MPAT.

2 — A gestão de pessoal afecto às comissões de coordenação regional, incluindo o dos gabinetes de apoio técnico, é feito nos termos do n.º 4 do artigo 64.º do Decreto-Lei n.º 130/86, de 7 de Julho, tendo em conta o disposto no seu n.º 5».

Por sua vez, o n.º 4 do artigo 64.º do Decreto-Lei n.º 130/86 citado, dispõe:

«Sem prejuízo do disposto no n.º 1 competirá a cada organismo e serviço do Ministério a administração do pessoal que lhe estava afecto.»

Estamos, assim, perante medida legislativa de racionalização das estruturas das comissões de coordenação regionais que darão origem à constituição de excedentes sujeitos ao particular regime definido no Decreto-Lei n.º 43/84.

Este diploma legal veio definir o condicionalismo que podem dar origem à constituição de excedentes de funcionários ou agentes da função pública e os critérios a que devem obedecer a sua gestão e recolocação.

Nele se dispõe, no seu artigo 2.º, n.os 1 e 2, que dão origem à constituição de excedentes as medidas de racionalização global ou parcial das estruturas e dos quadros ou efectivos dos serviços da administração central, dos organismos de coordenação económica e dos demais institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos e das autarquias locais que conduzirem a situações de desocupação, subutilização do pessoal dos serviços ou organismos abrangidos por tais medidas, sendo certo que estas hão-de tomar em consideração o volume e a natureza das tarefas indispensáveis à consecução das finalidades prosseguidas pelos serviços ou organismos abrangidos como forma de determinarem as suas necessidades de pessoal e a contingentação dos respectivos quadros.

Por sua vez, o artigo 3.º sob a epigrafe — Critérios a observar — dispõe:

«1 — Os diplomas a publicar na sequência das medidas de racionalização mencionadas no artigo 2.º determinarão o quadro ou quadros a que o pessoal fica afecto e estabelecerão os critérios a observar para efeitos de:

a) Transição do pessoal para os serviços ou organismos que absorverem, no todo ou em parte, as atribuições daqueles, quando for caso disso.

b) Utilização de instrumentos de mobilidade, nomeadamente a transferência, a afectação colectiva e a deslocação.

c) Constituição de excedentes de pessoal.

2 — Os critérios a adoptar no tocante à hipótese prevista nas alíneas *a*) e *b*) do número precedente terão em atenção a necessidade de garantir a melhor adequação entre as características e qualificações profissionais do pessoal abrangido e as exigências inerentes aos factos de trabalho a prover, preocupação que deverá ser assegurada, sempre que possível, mediante o recurso à última classificação de serviço ou, no caso de não existir, ao resultado do concurso para a respectiva categoria.

3 — Na constituição de excedentes atender-se-á sucessivamente:

a) À menor antiguidade na categoria;

b) À menor antiguidade na carreira;

c) À menor antiguidade na função pública.

«Adquire a qualidade de excedente o pessoal dos quadros aprovados por lei que venha a ser considerado subutilizado ou desocupado nos serviços ou organismos objecto de medidas de racionalização» (artigo 4.º, n.º 1).

E será por despacho ministerial conjunto que poderá assumir a forma de lista nominativa que o pessoal adquirirá a qualidade de excedente, ficando automaticamente integrado no quadro de efectivos interdepartamentais para o efeito criado junto das secretarias-gerais de cada ministério, passando então a dispor de estatuto diverso do anterior (artigos 5.º e segs).

Vejamos, então o que tal respeito dispõe a Lei n.º 260/89 que, como vimos, veio estabelecer a LOCCR.

Sob a epígrafe «Excedentes», dispõe no artigo 62.º:

«1 — O presidente de cada comissão enviará ao secretário-geral do Ministério, no prazo de 30 dias a contar da data da publicação do

presente diploma, lista do pessoal em funções na comissão e nos gabinetes de apoio técnico da área respectiva que seja considerado subutilizados ou desocupados.

2 — O secretário-geral enviará uma lista a todos os serviços do Ministério para efeitos da sua eventual afectação ou transferência para esses serviços sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 64.º do Decreto-Lei n.º 130/86, de 7 Junho.

3 — O pessoal que no prazo de 90 dias e na sequência do disposto no número anterior, não por afecto ou transferido para outro serviço ingressa no quadro de efectivos interdepartamentais do MPAT, nos termos e para os efeitos do Decreto-Lei n.º 43/84, de 3 de Fevereiro.»

No caso *sub judice,* como vimos, o recorrente foi incluído na lista nominativa de ingresso no quadro de efectivos interdepartamentais da Secretaria-Geral do MPAT e relativa ao pessoal originário da CCRN, em virtude de o presidente daquela Comissão por despacho de 15 de Setembro ter determinado que fosse considerado subocupado nos termos e para os efeitos do artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 260/89, porque não se encontrava a exercer funções em qualquer serviço da CCRN ou gabinete de apoio técnico compreendidos na sua área de actuação ou ainda em qualquer organismo ou serviço da administração pública, central ou local.

Alega o recorrente ser mais antigo na categoria que os topógrafos de 2.ª classe Sebastião do Nascimento Sousa de Carvalho, Carlos Manuel Lima Brás, José Agostinho dos Santos Morais, António Alberto Mendes Martins e Admar Augusto Dinis, pois, o recorrente tomou posse de topógrafo de 2.ª classe em 26 de Abril de 1982 e aqueles tomaram posse naquela categoria posteriormente, pelo que deveriam ser estes, por mais novos na categoria, na carreira e na função pública, ser mandados para os excedentes.

Vejamos se lhe assiste razão.

Desde já se refere que, para a constituição de excedentes, nos termos das alíneas *a*), *b*) e *c*) do n.º 3 do citado artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 43/84, deve atender-se sucessivamente às antiguidades na categoria, carreira e função pública. E tal critério intervém apenas relativamente a funcionários que detenham a categoria da vaga a preencher, de sorte que não funciona em relação a funcionários que detenham categoria diversa daquela, ainda que seja integrante da mesma carreira.

Ora, de entre os funcionários individualizados pelo recorrente, como se verifica das suas notas biográficas juntas aos autos, apenas Sebastião do Nascimento Sousa Carvalho possui a categoria de topógrafo de 2.ª classe, tendo os restantes a categoria de topógrafos de 1.ª classe, pelo que em relação a estes a questão não se pode colocar.

Mas já o mesmo não acontece em relação ao funcionário Sebastião do Nascimento Sousa Carvalho, pois, como resulta da sua nota biográfica, tomou posse na categoria de topógrafo de 2.ª classe em 12 de Setembro de 1982, categoria que ainda mantém, e o recorrente tomou posse naquela mesma categoria em 26 de Abril de 1982, pelo que aquele é mais novo na categoria que o recorrente.

Em face do exposto, tanto basta para ter de concluir-se que, na parte em que o acto impugnado inclui o recorrente como topógrafo de 2.ª classe na lista de excedentes e dela não consta o referido Sebastião do Nascimento Sousa Carvalho, incorreu tal acto no invocado vício de violação de lei — n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 43/84 —

por não respeitar os critérios gerais de constituição de excedentes, nomeadamente o da alínea *a*) daquele n.º 3 do artigo 3.º

E não se diga como se refere nas contra-alegações que só em relação ao pessoal subutilizado ou desocupado se terá de considerar o critério previsto naquele n.º 3 do artigo 3.º e do artigo 7.º, pois como refere o recorrente, acompanhado do Ex.mo Magistrado do MP, não pode separar-se a qualidade de excedente da de desocupado ou subutilizados, pois ambas as situações são incidíveis, uma leva à outra. A situação de excedente é consequência directa da situação de desocupado ou subutilizado.

Acresce que a qualidade de excedente adquire-a o pessoal dos quadros aprovados por lei que venha a ser considerado subutilizado ou desocupado nos serviços ou organismos objecto de medidas de racionalização e, em virtude dessas medidas, e não do pessoal que, como o caracteriza o despacho do presidente da CCRN que, não obstante, pertencer ao quadro único do MPAT, não exerceu funções por não lhe serem cometidas ou confiadas sem que para tanto, legalmente, esteja impedido de fazê-lo.

Não se pode considerar desocupado ou subutilizado, na acepção em que o Decreto-Lei n.º 43/84 emprega aquelas expressões a situação em que o funcionário se possa encontrar de, por qualquer motivo, o seu superior hierárquico não lhe confiar nem o encarregar de exercer funções próprias do seu cargo.

Pelo exposto decide-se dar provimento ao recurso e anula-se o despacho impugnado na parte em que na lista nominativa inclui o recorrente.

Sem custas.

Lisboa, 16 de Março de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida — Guilherme Frederico Dias Ferreira da Fonseca.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 16 de Março de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Personalidade do arguido. Idoneidade moral para o exercício do cargo.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A personalidade do arguido é elemento a atender na aplicação da pena, por imperativo do artigo 28.º do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

2 — Como justificativo do agravamento da pena, a personalidade do arguido, a que há que atender, é a que se revela através de procedimento censurável.

3 — Não é passível de censura a falta à verdade, por parte do arguido, nas explicações dadas para justificar determinada falta, pelo que não é elemento a atender na graduação da pena.

4 — E porque não integra qualquer ilícito, não constitui tal conduta factor a atender para enquadrar um comportamento infraccional em determinada previsão normativa.

Recurso n.º 30 330, em que são recorrente Joaquim Alberto Alvarez Onofre e recorrido o Ministro da Justiça. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Cruz Rodrigues.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Joaquim Alberto Alvarez Onofre recorre do despacho de 5 de Novembro de 1991, do Sr. Ministro da Justiça, que, em processo disciplinar, o puniu com aposentação compulsiva.

Aponta o acto como enfermando de violação de lei.

A autoridade recorrida sustenta a legalidade do acto.

O recorrente alegou e concluiu:

«1.ª O acto recorrido tem, como seus actos preparatórios directamente nele repercutidos, actos que violam decisão jurisdicional transitado em julgado. Na verdade,

2.ª No recurso n.º 28 319 foi proferido acórdão que, tendo subjacente o mesmo processo disciplinar ora em causa, considerou ilegais o 'relatório final', e peças processuais subsequentes baseadoras do acto ali atacado por nelas se conter matéria nova, não constante da acusação então proferida.

3.ª Esta e o seu conteúdo foram apreciados e considerados legais, embora o então recorrente pugnasse em sentido contrário.

4.ª Há-de considerar-se assim que, sobre a acusação então proferida, e seu conteúdo, formou-se caso julgado formal e material e, mais do que isso.

5.ª A execução do referido acórdão impunha apenas a elaboração dos actos e trâmites processuais subsequentes à acusação considerada legal no mesmo, ou seja, reformulação do «relatório final» e demais actos preparatórios da decisão final.

6.ª Tanto assim devia ser por respeito à boa execução do acórdão, como também porque a «matéria nova» incriminatória à data daquela conclusão já era conhecida ou cognoscível e, no entanto, não foi nela expressamente considerada como infracção.

7.ª Assim, a dedução de nova acusação e demais actos processuais preparatórios e fundadores de decisão recorrida estão feridos de ilegalidade por violarem o disposto combinado do artigo 95.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), os n.os 1 e 2 do artigo 57.º e n.º 1 do artigo 65.º do Estatuto Disciplinar (ED), e,

8.ª Tal ilegalidade vicia, tornando também formalmente ilegal o acto recorrido, uma vez que este tem aqueles por fundamento material e formal.

9.ª Sem conceder, mas admitindo que assim se não entenda, o acto recorrido toma por sua base essencial e matéria incriminatória factos que não constituem infracção criminal e daí, ao serem como tal considerados, viciam de ilegal o acto decisão final.

10.ª Assim, na economia geral da fundamentação, quer na acusação, no relatório final, na informação/parecer da Auditoria do Ministério da Justiça (MJ), é praticamente desconsiderada a infracção disciplinar

e consideradas, em seu lugar, um anterior processo disciplinar extinto por arquivamento, a conduta processual do arguido e a sua personalidade.

11.ª Tal alteração dos fundamentos da punição é paradigmaticamente expressa quando na informação/parecer da Auditoria do MJ se diz que: «Em causa está a efectiva ausência do posto de trabalho [. . .] não tanto pela ausência em si mesma, mas pelas circunstâncias que a rodearam [*sic*, alínea *C*) da dita informação]. Ora,

12.ª Tais circunstâncias são os elementos ditos na 11.ª conclusão: o anterior processo arquivado, a conduta processual e a personalidade do arguido. Porém,

13.ª A consideração deste modo do anterior processo arquivado viola o princípio *ne bis in idem* e assim também o disposto no n.º 1 do artigo 3.º e n.º 1 do artigo 14.º, ambos do ED, e,

14.ª Se o processo se extinguiu, também naturalmente se extinguiram quaisquer infracções e o direito de as perseguir e invocar.

15.ª Sobre a conduta processual do arguido é entendimento pacífico que os autos a que respeitam as suas declarações não constituem infracção disciplinar (Acórdão do STA de 19 de Julho de 1984, in *Acórdãos Doutrinais*, n.º 285, p. 510).

16.ª Ora, ao considerar-se assim, como foi feito, viola-se logo o n.º 1 do artigo 3.º do Estatuto.

17.ª Quanto à consideração da personalidade do arguido, ela é feita não no quadro da medida e graduação do tipo de pena aplicável ao facto/ilícito indisciplinar — como impunha o artigo 28.º do ED — mas sim, de uma forma autónoma e relativamente à qual o ilícito indisciplinar é um mero «a propósito» in relevante secundário,

18.ª Transformando-se tal consideração da personalidade como facto em si mesmo ilícito de modo a procurar concluir pela falta de idoneidade moral pressuposto do n.º 3 do artigo 26.º do ED. Ora,

19.ª Tudo isto viola desde logo o artigo 28.º do Estatuto quando ali se refere à personalidade do arguido e viola o próprio conceito de facto ilícito/indisciplinar previsto desde logo no n.º 1 do artigo 3.º do ED.

20.ª Ora, ao louvar-se/fundar-se nesta tripla consideração de factos não considerados pela lei como susceptíveis de *de per si* basearem uma pena disciplinar, e porque esta consideração foi essencial à economia da fundamentação do acto recorrido, logo este está também viciado incuravelmente.

21.ª Por fim, embora sem conceder quanto aos anteriores vícios apontados, alega-se que a pena aplicada não corresponde de modo algum à que a lei prevê para a infracção. Com efeito,

22.ª Ao recorrente só pode ser imputado um facto ilícito que se consubstancia numa ausência ilegítima do seu local de trabalho.

23.ª Este facto, em si mesmo, nunca foi em todo o processo considerado como revelador de falta de idoneidade moral do arguido: esta conclusão pretende-se retirar, no acto recorrido, não do facto/ausência do trabalho, mas das declarações do arguido no processo de anterior processo extinto e daí, da sua personalidade. Ora,

24.ª A moldura penal daquele facto não pode ser a mesma que a prevista para violação do mesmo dever de assiduidade [alínea *g*) dos n.os 3 e 11 do artigo 3.º do ED] nos casos intensos e reiterados (5 dias ou 10 dias interpolados) da alínea *h*) do n.º 2 do artigo 26.º e n.º 1 do artigo 71.º do ED.

25.ª Não se trata de medir a pena, mas somente de se constatar que a critério da lei só aplica a pena expulsiva e considera inviabilizada a relação de trabalho quando a violação do dever de comparência e assiduidade atinge a intensidade referida.

26.ª Assim sendo, a pena aplicada não tem o mínimo fundamento material, e, *a contrario sensu* das normas referidas, é uma pena legalmente proibida para a infracção ora em causa, revelando-se como arbitrária e iníqua.

27.ª Violando-se assim não só aquelas ditas normas legais, uma vez que o seu conteúdo não comporta a infracção dos autos, e violando-se também o próprio princípio constitucional da proporcionalidade da justiça e actos da Administração do n.º 3 do artigo 266.º da Constituição.

28.ª Pelo que o acto recorrido, aplicando uma pena expulsiva que a lei expressamente, nem implicitamente, prevê para sancionar a infracção, é materialmente ilegal.»

A autoridade recorrida alegou, por seu turno, reiterando a posição anteriormente assumida.

O digno magistrado do Ministério Público emitiu a opinião seguinte:

«Em nosso parecer o recurso merece provimento.

De facto os únicos factos apurados no âmbito do processo disciplinar são que o arguido, tendo sentido 'dores intestinais' (artigo 4.º dos autos de fls. 165 e segs.), que o recorrente diz terem sido fortes, se dirigiu a casa de um médico em busca de alívio para tais dores, tendo-se para isso ausentado durante cerca de duas horas e meia do seu posto de serviço de vigilância a uma garagem da Polícia Judiciária (PJ), garagem que deixou fechada à chave, tendo deixado o telefone na posição de impedido (fora do descanso).

Estes são os factos que materializam a conduta do arguido.

As considerações sobre a personalidade do recorrente, baseadas em depoimento de testemunhas que nem sequer são psicólogos ou psiquiatras, são absolutamente descabidas porque não resultam de uma apreciação dos factos apurados e acima descritos, mas são elas próprias arvoradas em factos objectivos decorrentes de prova testemunhal proveniente de pessoas sem a menor qualificação para depor sobre a personalidade das pessoas.

Isto é, os depoimentos dos agentes da PJ são colhidos em resposta a pergunta directa sobre a *personalidade do arguido,* como se este fosse um facto novo que estivesse a ser apurado, pois não constava de anterior acusação (cf. fls. 157, 158 e segs. e 163) e por isso fora anulada a punição.

Acresce que a testemunha ouvida a fl. 157 (que é também o participante) faz derivar as suas considerações sobre a personalidade do recorrente de factos constantes de processo disciplinar anterior, que foi arquivado sem conclusão e no qual não foi aplicada qualquer pena ao arguido.

Como as falsas declarações em processo disciplinar próprio se inserem ainda no exercício do direito de defesa e não são puníveis (Acórdãos n.os 17 964 e 25 088, de 19 de Julho de 1984 e de 21 de Abril de 1988, respectivamente) também não pode fazer-se derivar dessas condutas lícitas a existência de uma personalidade inidónea para o exercício da função, tanto mais que elas podem ser reveladoras do reconhecimento da ilicitude da conduta e do natural e responsável medo ou receio da punição.

De resto se a prestação de falsas declarações em processo disciplinar alheio, constituindo facto ilícito, nos termos do artigo 25.º, n.º 2, alínea *e*), do ED, apenas levam à pena de inactividade, não pode a conduta lícita de faltar à verdade, em processo disciplinar próprio, no âmbito do direito de defesa, indiciar uma personalidade deformada que leve a uma pena expulsiva, como acontece no presente caso, a falta de idoneidade moral para o exercício das funções.

Em síntese: a falta de idoneidade moral para o exercício das funções deve resultar de factos puníveis e neste caso não resulta manifestamente deles os quais, ao invés, estariam quase justificados pela doença súbita (cólicas) que atacou o arguido e que o levou a procurar o médico sem usar os necessários cuidados quanto ao serviço que estava a desempenhar (que aliás se não insinua em sector muito sensível, pois várias vezes as garagens ficavam sem guarda próprio).

Assim, ainda que a ausência do serviço por cerca de 2 horas e 40 minutos, possa constituir infracção disciplinar apesar das circunstâncias em que ocorreu por motivo de doença, essa falta não é enquadrável nas normas do artigo 26.º, n.ºs 1 e 3, do ED, pelo que, por errada aplicação desta norma, há vício de violação de lei.

Termos em que e tendo também em conta as conclusões das alegações do recorrente, somos de parecer que o recurso merece provimento.»

Notificados para, sobre o vício arguido, se pronunciarem, nada o recorrente e a autoridade recorrida vieram dizer.

Colhidos vistos, cumpre decidir.

Com interesse para esse efeito, estão provados os factos seguintes:

a) O recorrente é auxiliar de segurança na PJ;

b) Com base nos factos descritos na informação de serviço de fls. 6 e segs. do apenso foi-lhe instaurado o processo disciplinar n.º 59/89, no qual, a fls. 70-74, veio a ser deduzida acusação, que se dá como reproduzida;

c) O recorrente apresentou a sua defesa a fls. 81-84, dada como reproduzida;

d) A fls. 91-94 do mesmo apenso consta o relatório final do instrutor, que conclui propondo lhe seja aplicada a pena de demissão;

e) Com a proposta concordou o director-geral da PJ e no mesmo sentido se pronunciou a Auditoria Jurídica do MJ na informação n.º 532/89/AJ, de 23 de Novembro de 1989, constante de fls. 101-104 do apenso;

f) Sobre a informação exarou em 2 de Fevereiro de 1990, o Ministro da Justiça o despacho: «Concordo. Perante todos os elementos constantes do processo, aplique-se a pena de demissão» (fl. 101 do processo instrutor);

g) Interposto recurso contencioso pelo arguido, para o STA, por este Tribunal foi, em 28 de Fevereiro de 1991, proferido o acórdão de fls. 124-145, que conclui:

«Quer no relatório final, quer na informação do director-geral da PJ, bem como no parecer da Auditoria, e quanto aos aspectos acima descritos, constam factos novos, não constantes da acusação deduzida contra o arguido, susceptíveis de agravar a responsabilidade disciplinar daquele, com repercussão na determinação da pena ajustada às faltas por que foi acusado, e sem que sobre eles tivesse sido assegurado ao arguido o direito de audiência e defesa, consignado no n.º 1 do artigo 42.º do ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, assim incorrendo o acto recorrido nesse vício de forma, já

que as referidas ilegalidades dos actos preparatórios neles se repercutiram e o afectaram nessa medida (cf. Acórdão STA de 15 de Maio de 1983, in recurso 16 715).

Pelos fundamentos expostos, com prejuízo de conhecimento dos demais vícios arguidos, concede-se provimento ao recurso por tal vício de forma, anulando-se o acto impugnado»;

h) Reformulado o processo disciplinar, nele foi em 8 de Julho de 1991 deduzida nova acusação, nos termos seguintes:

«1.º No dia 12 de Junho de 1989, cerca das 21 horas 30 minutos, o arguido, que prestava serviço no posto de controlo da garagem da PJ, sita na Rua de Angra do Heroísmo, 3, em Lisboa, no 2.º turno (13-16 horas e 19-24 horas), ausentou-se daquele local, fechando a porta da garagem e levando a chave respectiva, e só ali regressou pelas 0 horas e 10 minutos do dia 13 de Junho.

2.º O arguido não solicitou antes qualquer autorização para essa conduta ou mesmo comunicou o facto ao funcionário que efectuava o serviço de ronda, ao piquete da PJ ou a qualquer colega de serviço noutro posto de controlo, quer através de telefone, quer através do rádio de um dos carros estacionados no interior da garagem (neste caso, para o piquete).

3.º Para evitar que fosse detectada a sua ausência do local, deixou o telefone instalado na garagem fora do 'descanso', de modo que, quando para ali se tentasse contactar telefonicamente, fosse ouvido sinal de 'impedido', sinónimo de que no posto estariam a 'falar ao telefone'.

4.º O arguido, após se ausentar do posto da garagem deslocou-se a pé, até à Rua de Cabo Verde, 14, 1.º, direito, em Lisboa, casa de um médico, José António Fernandes, seu amigo e ex-professor, onde chegou pelas 21 horas e 50 minutos, e a quem se queixou de 'dores intestinais' (cf. fl. 36, linhas 7 e 8).

5.º Aquele médico observou-o, confirmou a existência de 'inflamação do cólon', mas reconheceu 'não haver gravidade na situação' e estabelecer a 'terapêutica adequada' (cf. fl. 36, linhas 9 a 11).

6.º Finda a observação clínica, o arguido retirou-se da casa daquele médico pelas 22 horas e 30 minutos (cf. fl. 36, linhas 12 e 13).

7.º Quando de novo regressou à garagem da Rua de Angra do Heroísmo, pelas 0 horas e 10 minutos do dia 13 de Junho, o arguido encontrou aí o funcionário em serviço de ronda, João Araújo e o seu colega, auxiliar de segurança, José Manuel Rodrigues, escalado para o turno que ali se iniciava às 0 horas.

8.º Começou por dizer-lhes, então, o arguido que 'há bem pouco tempo tinha saído dali' (cf. fl. 17 v.º, linhas 18 e 19 e fl. 30, linhas 21 e 22), justificando, de seguida, que saíra do seu posto em virtude de a mulher ter sofrido 'um acidente' e precisar de saber do seu estado de saúde (cf. fls. 17 v.º e 30 v.º).

9.º Mais tarde, explicou que se ausentara para ir ao médico, porque se sentira doente, e, posteriormente, disse «que tinha ido beber um copo» (cf. fl. 30 v.º, linhas 13 e 14).

10.º Desde a garagem da Rua de Angra do Heroísmo à Rua de Cabo Verde, 14, distam cerca de 700 m.

11.º Na casa do médico que observou o arguido existia telefone em funcionamento (cf. fl. 34, linhas 12 a 14).

12.º A garagem da PJ na Rua de Angra do Heroísmo destina-se à guarda de veículos ao serviço da mesma polícia.

13.º Quando não é escalado nenhum funcionário para prestar serviço nesse posto de controlo de pessoal, as chaves da garagem ficam com o funcionário que efectua a ronda e que se encontra no edifício da PJ na Rua de Gomes Freire.

14.º Quando assim acontece, tal funcionário efectua ou manda efectuar (através de funcionário colocado em posto de controlo próximo, por exemplo) passagens frequentes pelo local, de modo a realizar uma vigilância, embora descontínua.

15.º O arguido revela uma personalidade imponderada, leviana e contraditória, não se mostrando capaz de assumir os actos que pratica e para os quais arranja sucessivas e incompatíveis explicações (cf. fls. 157, 158, 161 v.º, linhas 9 a 13, 162 v.º, linhas 2 a 10 e resulta, ainda, da análise dos autos, com relevo para os depoimentos do arguido a fls. 33, 34, 39 v.º, linhas 14 a 18, fls. 69 e 152).

16.º Contra o arguido correra já o processo disciplinar n.º 19/88, por factos de idêntica natureza — ausência não autorizada do local onde prestava serviço —, que culminou com a determinação, por parte do Sr. Director-Geral da PJ, da rescisão do respectivo contrato, o que só não ocorreu por não ter sido dado cumprimento no disposto no artigo 69.º do ED (cf. processo em causa, junto por linha).

17.º Já então o arguido revelara a personalidade referenciada no artigo 15.º e idêntica conduta processual.

18.º Ao agir como descrito nos artigos 1.º a 9.º, o arguido fê-lo livre e conscientemente, bem sabendo que não podia ausentar-se do seu posto de trabalho sem autorização do responsável pela segurança interna, sendo que podia ter feito o necessário contacto através do telefone ou do rádio de um dos carros estacionados na garagem.

19.º Acresce que, tendo saído de casa do médico pelas 22 horas e 30 minutos (artigo 6.º), apenas regressou à garagem pelas 0 horas e 10 minutos (artigo 7.º), sem, entretanto, dar qualquer conhecimento, à PJ, da sua ausência ao serviço.

20.º Com tal conduta violou o arguido o estatuído no ponto III, n.º 1, alínea *f*), do Regulamento do Serviço de Segurança Interna (RSSI) da PJ, publicado na *Ordem de Serviço* n.º 40, de 20 de Maio de 1980, assim atentando gravemente contra a sua dignidade e prestígio e os da função que exerce.

21.º Tal conduta, atentas as circunstâncias referidas nos artigos 10.º a 19.º e os fins a que se destina o serviço de segurança [cf. artigos 32.º, n.º 3, alínea *f*), do Decreto-Lei n.º 458/82, de 24 de Novembro e 150.º do Decreto-Lei n.º 295-A/90, de 21 de Setembro], é reveladora de indoneidade moral, por parte do arguido, para o desempenho das funções em causa, inviabilizando a manutenção da relação funcional, e sendo, por isso, punível nos termos do artigo 26.º, n.ºs 1, 3 e 5, conjugado com os artigos 3.º, n.º 1, 11.º, n.º 1, e 12.º, n.º 7, todos do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, com a pena de aposentação compulsiva.

22.º Não resultam dos autos quaisquer circunstâncias atenuantes especiais da infracção disciplinar» (fls. 165-167 do apenso).

i) A fls. 170-174 do processo instrutor, apresentou o arguido a sua defesa, dada como reproduzida;

f) Com data de 16 de Outubro de 1991, o instrutor do processo disciplinar elaborou o relatório final constante de fls. 185-190, dado como reproduzido, no qual considera provada a matéria da acusação, com a ressalva seguinte:

«Subsiste inteiramente a factualidade indicada na acusação que a defesa apresentada pelo arguido não logrou contrariar. De resto o arguido não faz qualquer prova do que alega.

Todavia, no tocante ao processo n.º 19/88 que correu termo contra o arguido, entendeu-se dever ser excluída a respectiva referência. Não pelas razões invocadas na defesa, uma vez que, com tal menção, não se violara o princípio *ne bis in idem* (doutro modo, para efeitos de reincidência, sempre se violaria tal princípio, no entender da defesa), mas apenas porque tal circunstancialismo em si não é decisivo para a determinação da pena. Na verdade, o apelo que se fez na acusação a tal processo não pretendia apontar para a reapreciação dos factos aí imputados ao arguido mas antes para os seus antecedentes disciplinares e, bem assim, para a personalidade e conduta processual então reveladas.

Mas porque tal não é decisivo para a decisão nestes autos repete-se, e para que se não pense que se pretende, através deste processo executar uma pena que ali não logrou aplicar-se, retira-se tal menção, para todos os efeitos legais, propondo-se, desde já, a desapensação daqueles autos.

Já no tocante à personalidade do arguido (n.º 15.º) é de manter a referência feita. Em primeiro lugar, porque a 'personalidade' do arguido deve ser considerada na medida e graduação das penas disciplinares (artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro). Em segundo lugar, porque referi-lo na acusação é dar oportunidade ampla de defesa ao arguido nessa matéria, sendo certo que no douto acórdão de fls. 124-145, se salientou que, quanto a este aspecto não fora dado ao arguido, oportunamente, o 'direito à audiência e defesa' (cf. fls. 143 v.º e 144). Agora tal referência foi feita na acusação e deve manter-se no relatório final. E mais, faz-se referência expressa ao depoimento das testemunhas que permitiu tal convicção e também às declarações do arguido reveladoras dessa personalidade, que, assim, resulta *objectivamente* dos presentes autos.

[. . .]

É verdade que o arguido não é obrigado a falar verdade, pode defender-se se e como quiser. Mas apresentar sucessivas e contraditórias explicações para o sucedido não pode deixar de ser valorizado, quanto mais não seja, porque o julgador pode justamente permitir-se duvidar de qualquer delas. Para além de que tal procedimento sempre conduzirá à conclusão legítima de que o arguido não quer, não pode ou não sabe assumir os actos que pratica.

Por isso se mantêm as menções feitas à personalidade do arguido que estão retratadas nos autos, quer através dos depoimentos de testemunhas, quer através das declarações do próprio arguido.

[. . .]

Ao ausentar-se nos termos referidos violou o arguido o estatuído no ponto III, n.º 1 alínea *f*), do RSSI da PJ, publicado na *Ordem de Serviço* n.º 40, de 20 de Maio de 1980, assim atentando gravemente contra a sua dignidade e prestígio e as da função que exerce.

O arguido agiu, assim, livre e conscientemente, bem sabendo que não podia retirar-se do seu posto de trabalho sem autorização, mas fê-lo sem cuidar de a obter antes ou durante a sua ausência. Actuou, pois, com acentuado grau de culpa.

Tal conduta, atentas as circunstâncias referidas nos n.os 10 a 17 da 'Motivação de facto' e os fins a que se destina o serviço de segurança [cf. artigo 32.º, n.º 3, alínea *f*), do Decreto-Lei n.º 458/82, de 24 de Novembro e hoje o artigo 150.º do Decreto-Lei n.º 295-A/90, de 21 de Setembro), é reveladora de inidoneidade moral, por parte do arguido, para o desempenho das funções em causa, inviabilizando a manutenção da relação funcional.

A infracção *sub judice* é, em abstracto, punível com a pena de aposentação compulsiva [cf. artigo 26.º, n.os 1 e 3, conjugado com os artigos 3.º, n.º 1, 11.º, n.º 1, alínea *e*), e 12.º, n.º 7, todos do Decreto-Lei n.º 24/84 de 16 de Janeiro]. Todavia, tal pena só deve ser aplicada 'verificado o condicionalismo exigido pelo Estatuto da Aposentação, na ausência do qual será aplicada a pena de demissão' (cf. artigo 26.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 24/84).

De acordo com tal imperativo, foi solicitada informação, junto das entidades competentes, sobre a verificação do indispensável condicionalismo.

De acordo com a informação de fls. 181-183, agora obtida, o arguido reúne os pressupostos para a aposentação ordinária, pelo que lhe é aplicável a pena de aposentação compulsiva.

A infracção dos autos não se encontra abrangida pela amnistia, nos termos do artigo 1.º, alínea *gg*), da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, já que punível com pena superior a suspensão.

Deste modo e face ao exposto:

1) Graduando a pena, a tudo atendendo e tendo em conta o disposto nos artigos 26.º, n.os 1, 3 e 5, 3.º, n.º 1, 11.º, n.º 1, alínea *e*), e 12.º, n.º 7, e ainda o artigo 28.º, todos do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, propomos seja aplicada ao arguido a pena de aposentação compulsiva;

2) Propomos, ainda, a desapensação dos autos com o n.º 19/88, pelas razões acima aduzidas»;

k) Sobre o relatório, o director-geral da PJ exarou, em 21 de Outubro de 1991, o despacho:

«Concordo com a posição da Ex.ma Instrutora Juiz de Direito, Dr.ª Maria da Conceição Saavedra.

Subam os autos à elevada consideração de S. Ex.ª o Ministro da Justiça, em cuja exclusiva competência se insere a aplicação da pena proposta» (fl. 190 v.º);

l) A Auditoria Jurídica do MJ prestou a informação n.º 208/91/AJ, de 5 de Novembro de 1991, constante de fls. 192-195, dada como reproduzida e na qual se refere:

«6. Em causa está a efectiva ausência do posto de trabalho, um posto de controlo, não tanto pela ausência em si, mas pelas circunstâncias que a rodearam.

7. Efectivamente, e pese embora o facto do arguido ter levado consigo a chave do posto, não comunicou a sua ausência (para a qual não se encontrava autorizado), quando o podia e devia ter feito pelo telefone, durante o tempo em que foi acometido pela indisposição alegada.

Aliás, o facto de ter tido o cuidado de fechar e levar a chave não se compreende na totalidade, uma vez que se o estado violento de dores e cólicas o impediram de telefonar, não se percebe como é que, em semelhantes circunstâncias, ainda reuniu forças para deixar em segurança o trabalho e daí seguir a pé para o consultório médico.

Mas para além destes factos curiosos de assinalar, resta-nos o acervo de explicações justificativas que sobre o assunto entendeu o arguido fornecer.

Dum breve cotejo às fls. 33 e 74, 39 v.º, 157, 161 v.º e 162, encontramos as mais variadas e contraditórias razões que conduziram à sua ausência.

Esta macedónia justificativa faz-nos concluir que a conduta do arguido é reveladora de inidoneidade moral para o desempenho das especiais funções em causa.

Na verdade, como é que se pode depositar confiança num funcionário que, em 12 de Junho de 1989, explica a sua situação, alterando-a posteriormente em 5 de Julho de 1989, a 6 de Julho de 1989, 14 de Setembro de 1989 e 6 de Junho de 1991!

8. Apesar do 'estado nervoso em que se encontrava' (artigo 22.º da defesa), 'bem como o medo e posterior receio dos seus superiores hierárquicos, sobretudo o receio de não aceitarem a justificação da sua ausência e o perseguirem por isso de forma injusta' (artigo 23.º da defesa), o arguido agiu livre e conscientemente, sabendo quais as consequências que poderiam advir da sua conduta.

9. Ponderadas todas as circunstâncias concernentes ao caso *sub judice,* não nos repugna admitir o seu sancionamento com a pena de aposentação compulsiva, pois, esta pena, implicando a quebra do vínculo funcional, acautela devidamente o interesse público e o próprio prestígio da função exercida.

10. Não beneficia o arguido de qualquer atenuante atendível, nem a infracção referida nos autos se encontra abrangida pela amnistia, nos termos da alínea *gg*) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, uma vez que a pena proposta é superior à pena de suspensão.

11. Nestes termos, e considerando aplicável ao caso concreto o disposto nos n.os 1, 3 e 5 do artigo 26.º do ED e ponderados os critérios fixados no seu artigo 28.º, sugere-se a V. Ex.ª que a Joaquim Alberto Alvarez Onofre, auxiliar de segurança, a prestar serviço na Direcção-Geral da Polícia Judiciária (DGPJ), seja aplicada a pena de aposentação compulsiva, uma vez que o arguido reúne os necessários pressupostos»;

m) Sobre a informação, o Ministro da Justiça exarou, em 7 de Novembro de 1991, o despacho:

«Aplico ao arguido Joaquim A. A. Onofre a pena de aposentação compulsiva, pelos fundamentos constantes desta informação e do relatório final do instrutor» (fl. 192 do apenso).

Apontados os elementos de facto, passar-se-á agora à análise dos vícios arguidos, observando na sua apreciação a ordem adiante seguida, em obediência ao preceituado no artigo 57.º da LPTA.

No entender do recorrente, o procedimento adoptado de, após o Acórdão anulatório de 28 de Fevereiro de 1991, deduzir nova acusação e praticar os actos processuais a ela subsequentes, quando, em respeito pelo decidido, apenas se impunha a reformulação do relatório final, está em desconformidade com o julgado.

A proceder este reparo, o novo acto punitivo seria nulo, por imperativo do n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Vejamos, pois.

O Acórdão de 28 de Fevereiro de 1991 anulou o acto punitivo do Ministro da Justiça de 2 de Fevereiro de 1990, com fundamento em nulidade decorrente da falta de audiência do arguido, configurada

na sua condenação a partir de factos não incluídos na acusação. Noutros termos e vista a questão sob óptica diversa, o relatório final e o acto decisório do processo disciplinar tomaram em consideração factos que a acusação não contemplava.

Daqui retira o recorrente a consequência de que, reparo algum sendo feito à acusação, tão-só o relatório final devia ser alterado de modo a pô-lo de acordo com a descrição fáctica da nota de culpa, esta já intocável por estar a coberto de caso julgado.

É manifesto o infundado de tal tese.

Uma vez que o acto punitivo foi anulado por falta de audiência do arguido nas circunstâncias mencionadas, a execução do acórdão impunha a prática de novo acto não inquinado do vício que feria o primeiro. Ora, se o que se pretendia, e a tal nada obstava, era manter a versão dos acontecimentos com base na qual o interessado foi punido, necessariamente se impunha a audiência deste aos factos relativamente aos quais lhe não tinha sido dada a oportunidade de se defender. O modo de atingir esse objectivo e assim evitar a repetição da nulidade cominada no artigo 42.º do ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24 784, de 16 de Janeiro, era precisamente deduzir nova acusação na qual se incluíssem os factos anteriormente omitidos, por forma a possibilitar ao arguido a defesa que antes lhe foi coarctada. Deste modo se procedeu, pelo que o acto impugnado não enferma do vício que lhe vinha atribuído.

A tese segundo a qual a nota de culpa, na sua versão primitiva, estava a coberto do caso julgado, não tem o mínimo apoio.

No acórdão em referência não se decidiu nem podia decidir que a acusação não sofria de qualquer vício, ao menos no nível em que nos situamos. Concluiu-se, sim, pela desconformidade entre o fundamento fáctico da punição e a versão descrita na nota de culpa. Por isso se decidiu pela nulidade já referida, com base na condenação do arguido por factos relativamente aos quais não teve a possibilidade de defender-se, na medida em que são constantes só do relatório final.

Improcede, pois, esta arguição.

O digno magistrado do Ministério Público imputa ao acto o vício de violação de lei por ofensa dos n.os 1 e 3 do artigo 26.º do ED.

De acordo com esta tese, arvorou-se em facto autónomo a personalidade do arguido, avaliada esta pela sua conduta processual e, com fundamento nela, aplicou-se uma pena, a de aposentação compulsiva, que não corresponde à gravidade da conduta tal como esta é descrita e que apenas consistiu na ausência não autorizada da garagem onde estava de guarda.

Vejamos então.

A falta atribuída ao arguido é, na verdade, constituída pela ausência não autorizada deste, pelo período de 2 horas e 40 minutos, da garagem que vigiava, sem ao menos dar conhecimento do facto a algum elemento da PJ que pudesse providenciar pela substituição.

É esta a conduta infraccional imputada. Para além dela, porém, aponta-se para a personalidade e conclui-se que através dela o recorrente manifesta falta de idoneidade moral para o exercício do cargo e ao abrigo do disposto nos n.os 1 e 3 do artigo 26.º do ED, aplica-se-lhe a pena de aposentação compulsiva.

A personalidade do arguido é um dos factores a ponderar na determinação da pena e sua medida, nos termos do artigo 28.º do mesmo diploma, mas, como justificativo de agravamento da punição, há-de revelar-se através de uma conduta censurável.

Ora, o factor de aferição da personalidade é, neste caso, a conduta processual traduzida na sucessiva apresentação de justificações diversas para a ausência do local de trabalho. Não é esta ausência e circunstâncias que a rodeiam que se apontam como reveladoras de uma personalidade reprovável, é antes o tergiversar nas explicações oferecidas para aquele procedimento que se tem como revelador «de inidoneidade moral para o desempenho das especiais funções» a cargo do arguido, como se acentua na informação da Auditoria Jurídica do MJ.

É a partir desta óptica que se enquadra a conduta na previsão do n.º 3 do artigo 26.º e se impõe a pena de aposentação compulsiva.

Deste modo se esquece que as declarações do arguido se inserem no seu direito de defesa e que, se não pode a este respeito falar-se de um direito a faltar à verdade, o certo é que não integra ilícito algum a procura de justificações não conformes com a realidade.

Porque assim é, a condenação proferida baseia-se, ao menos nesta parte, em elementos de facto que não constituem infracção disciplinar, com o que se ofende o n.º 1 do artigo 3.º do referido Estatuto e a pena de aposentação compulsiva é imposta a arguido que, com a sua conduta, na medida em que é de atender, não é havido como moralmente inidóneo para o exercício das funções respectivas, assim se infringindo os n.os 1 e 3 do artigo 26.º

O acto punitivo enferma, pois, de violação de lei.

Pelo exposto, concedem provimento ao recurso e anulam o despacho impugnado.

Não são devidas custas.

Lisboa, 16 de Março de 1993. — *José da Cruz Rodrigues* (relator) — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca — Manuel Nunes Ferreira.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 16 de Março de 1993.

Assunto:

Posto de medicamentos. Farmácia. Distância. Caminho mais curto. Erro nos pressupostos.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — À falta de disposição legal que defina como deve medir-se a distância referida no n.º 1 do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 48 547, de 28 de Agosto de 1968, ela não pode deixar de ser a via mais curta, desde que esta permita o fluxo normal de trânsito de pessoas ou veículos.

2 — No recurso de acto revogatório que concedeu a instalação de um posto de medicamentos, interessa considerar a via que foi efectivamente medida e não uma hiptética ao tempo do acto revogado, e se tal medição corresponde,

ou não, à realidade, ónus que impende sobre o recorrente e não sobre a autoridade recorrida.

Recurso n.º 30 591, em que são recorrente Acácio Carreira e recorridos o director-geral dos Produtos Farmacêuticos e outra. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Acácio Carreira, identificado nos autos, vem interpor recurso jurisdicional para este Supremo Tribunal da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Coimbra, que negou provimento ao recurso contencioso por ele interposto do despacho de 13 de Março de 1989, do Sr. Director-Geral dos Assuntos Farmacêuticos, que determinou o encerramento do posto de medicamentos instalado pelo recorrente em Levira, por dependência da farmácia «Confiança» em Poutena.

São as seguintes as conclusões da sua alegação:

a) O recorrente, na qualidade de dono e legítimo proprietário da farmácia Confiança, situada em Poutena, freguesia de Vilarinho do Bairro, concelho de Anadia, do distrito de Aveiro, requereu em 20 de Janeiro de 1986 a concessão de alvará para instalação de um posto de medicamentos dependentes da mesma farmácia.

b) Com tal pedido anexou o recorrente uma declaração da junta de freguesia atestadora de que à data de tal solicitação não existia nenhuma farmácia a menos de 5 km de distância do local onde foi instalado o referido posto de medicamentos.

c) O processo elaborado pela Direcção-Geral de Assuntos Farmacêuticos (DGAF) para concessão de competente alvará (processo n.º 26/86) foi-o sob a total orientação, competência e determinação da DGAF.

d) Tal entidade ordenou, entre outras coisas, a junção aos autos da certificação pela comissão instaladora da Administração Regional de Saúde (ARS) de Aveiro, em como «as farmácias mais próximas do local onde foi instalado o posto, ficam a uma distância superior a 5 km».

e) Concluindo o processo elaborado, repita-se, sob a orientação, fiscalização, ordem, competência, etc., da DRAF — O Sr. Director-Geral, à altura, por despacho de 14 de Outubro de 1987 e por delegação o Sr. Ministro da Saúde, à altura —, deferiu a instalação do referido posto.

f) De onde haja sido remetido, ao recorrente, o competente alvará (n.º 149).

g) Tal posto foi inaugurado em Dezembro de 1988.

h) No mesmo mês a farmácia Higiene reclamou para a DGAF em como tal posto dista menos de 5 km de tal farmácia.

i) Ora, a distância entre tal posto e a referida farmácia é superior a 5 km — 5,040 (doc. n.º 34).

j) Ainda assim, apesar do processo ter sido elaborado (integrando todos os elementos exigidos pela DGAF) pela DGAF, com base em dados fornecidos pelas entidades oficiais competentes, esta mesma Direcção-Geral decidiu para fazer nova inspecção ao local.

l) Acontece que, nesta nova inspecção, a Direcção-Geral não fez a medição que separa as farmácias Higiene e Gina do posto de medicamentos em referência, tomando em conta a estrada normalmente utilizada pelas populações (habitantes da povoação), mas sim pelo «caminho mais curto».

m) Ora, à altura da instalação do referido posto, como está provado nos autos, não existia a farmácia Gina, de onde uma evidência se tira desde já — se o posto distasse menos de 5 km da farmácia Higiene (o que se não concede) bastava o recorrente deslocá-lo um pouco para o lado oposto a esta farmácia, pois que desse lado não tinha outra farmácia. Porém, o recorrente apenas fez os que as entidades lhe ordenaram e de acordo com as suas ordens.

n) E vai daí, a DGAF, indiferente a tudo o que tinha feito — o director-geral era o mesmo — «determinou o encerramento do posto em 13 de Março de 1989».

o) De tal despacho foi interposto o competente recurso por infundamentado e ilegítimo.

p) O despacho de deferimento pelo director-geral de Assuntos Farmacêuticos foi proferido em 14 de Outubro de 1987, com delegação de poderes de S. Ex.ª o Ministro da Saúde e de encerramento em 13 de Março de 1989.

q) Nem os elementos nem a DGAF lograram fazer prova de que à data de instalação do posto havia qualquer outra via de comunicação entre as farmácias Higiene e Gina, por um lado, e o posto, pelo outro.

r) O posto é tão necessário à população que estes juntaram aos autos o abaixo assinado, que se dá por reproduzido.

s) Para o caso em apreço de nada importa a localidade onde está instalado o posto, importando apenas a distância do mesmo à farmácia existente à data da sua instalação, medida pela via existente à data da mesma instalação.

t) As autoridades administrativas só podem revogar actos constitutivos de direitos se feridos de ilegalidade e dentro do prazo fixado pela lei para o recurso contencioso ou até à interposição dele.

u) Dos reclamantes particulares a farmácia Higiene, a única existente naquela zona à data da instalação do posto, não contestou (calou-se, ela lá sabe bem que o recorrente está a defender um direito legítimo) e a farmácia Gina, que não existia a tal data, não é por isso parte interessada neste processo, pelo que o mesmo se circunscreve ao recorrente e à recorrida, no sentido desta dar a mão à palmatória e defendendo o Estado de Direito — vir confessar o seu erro e reconhecer que o recorrente tem razão.

v) Ora, a recorrida não revogou o despacho de 14 de Outubro de 1987 dentro do prazo que lhe era permitido por lei, pelo que a ora revogação em 13 de Março de 1989 é ilegítima, e tal foi alegado pelo recorrente (v. petição inicial e alegações).

x) Por outro lado, o despacho, ilegitimamente revogado, não sofre de ilegalidade.

z) Na verdade, ficou provado à sociedade, que, do posto em causa, à farmácia Higiene e até à Gina (que nada tem a ver com isto) dista mais de 5 km.

aa) E nem se diga, como na douta sentença, que o recurso não foi interposto com base na irrevogabilidade (por caducidade) do despacho de 23 de Outubro de 1987 — pois tal foi alegado pelo recorrente, como se disse.

ab) Porém, como diz o M.mo Juiz *a quo*, para o caso em apreço não interessa se o posto está situado em Samel ou Levira — duas

povoações contíguas — «pegadas», mas só qual a distância a que esta fica das farmácias mais próximas.

ac) E, nesse aspecto, provado ficou que o referido posto dista mais de 5 km das farmácias Higiene e Gina, contados através da estrada.

ad) E como se conta esta distância? Diz a Portaria n.º 413/73, de 9 de Junho, alínea*b*): fora das localidades e pela via normal mais curta.

ae) E mesmo aplicando tal portaria ao caso *sub judice*, *ex vi* do artigo 21.º da Portaria n.º 806/87, de 22 de Setembro.

af) O n.º 7 do § 1.º, alínea *b*), da Portaria n.º 413/73 não pode «em caminho mais curto desde que satisfaça regulares condições de tráfego de pessoas e veículos automóveis».

ag) Ora, não vem provado, pela recorrida e só a ela competia tal prova, que, à data, da instalação do posto, houvesse qualquer outra via, senão a estrada por onde foi feita a medição, aquando da elaboração do processo que foi deferido.

ah) Por outro lado, mesmo que tal via existisse — o que se não concede —, via normal não é aquela que «satisfaz as regulares condições de tráfego de pessoas e veículos automóveis», mas são os usualmente utilizadas pelos utentes de determinada povoação ou povoações.

ai) E como a recorrida ao fazer a segunda medição — anote-se que deu a primeira como correcta, o que poderia levar a pensar que para haver segunda haveria factores exteriores à lei — não contesta que a primeira feita pela via normal, esteja errada, que é a primeira que deve prevalecer.

aj) E isto é evidente, com «o rasgar do País», com caminhos e estradas, consideram que, não era a via normal existente à data da instalação do posto, era, entrar numa «bagunçada», de abrir e fechar postos todos os dias — bastava para isso, todos os anos fosse aberta uma nova via!. . .

*al*9 Resultando pois dos autos claramente a existência de uma estrada a ligar o posto às farmácias mais perto — via normal — e que a medição feita através dessa estrada é superior a 5 km (5040m).

am) Resultando, por outro lado, que, a recorrida, não logrou provar existir qualquer outra via, à data da instalação do posto e que essa via, a existir — o que não se concede — não é uma via normal, mas, um caminho — numa altura em que se circula em auto-estradas —, caso contrário é querer que o Povo não comungue do progresso.

an) Fácil é concluir a sem razão da recorrida — porque a recorrida farmácia Higiene, a única interessada, já concluiu pela legalidade da instalação do posto — quem cala consente.

ao) Finalmente, diga-se que, a recorrida, não tomou — no seu dizer — o pedido do recorrente também nos termos do n.º 2 do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 48 547 é porque, desde logo, face aos documentos que juntou aos autos (documentos oficiais) concluiu que a distância era superior a 5 km.

ap) Assim, dando-se aqui por reproduzido tudo o alegado pelo recorrente.

Deve:

Ser revogada a, aliás, douta sentença do M.mo Juiz *a quo* e, consequentemente, anulado o despacho da recorrida de 13 de Março de 1989, por violação do estatuído no n.º 1 do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 48 547 e do n.º 2 do artigo 18.º da Lei Orgânica do STA.

Tudo com as legais consequências.

A recorrida Gina Alice dos Santos Tavares de Melo Silva Almeida também alegou no sentido da confirmação da sentença agravada.

Neste Supremo Tribunal, o Ex.mo Magistrado do Ministério Público produziu o seguinte parecer:

«Pelos fundamentos da douta sentença recorrida que as alegações do recorrente não logram abalar, somos de parecer que o recurso não merece provimento.»

O processo tem os vistos dos Ex.mos Juízes Adjuntos.

Cumpre decidir.

I) Matéria de facto:

a) O recorrente é proprietário da farmácia Confiança, em Poutena, Vilarinho do Bairro, Anadia.

b) Por despacho do director-geral dos Assuntos Farmacêuticos, de 14 de Outubro de 1987, o recorrente foi autorizado a abrir um posto de medicamentos no lugar de Samel, freguesia de Vilarinho do Bairro, concelho de Anadia, dependente dessa farmácia.

c) Os recorridos particulares deduziram oposição, junto da DGAF, à abertura desse posto de medicamentos, alegando que o posto foi aberto no lugar de Levira (e não Samel) e se situa a uma distância de 4200 m da farmácia Higiene e de 4000 m da farmácia Gina.

d) Foi elaborada uma informação por um técnico superior daquela Direcção-Geral, concluindo, e dando-se, no mais, por reproduzida:

*d*1) Que o posto de medicamentos se situa no lugar de Levira;

*d*2) Que o posto de medicamentos dista menos de 5km pelo caminho mais curto (estrada camarária), quer da farmácia Higiene, quer da farmácia Gina.

e) Nessa informação, emitiu-se o seguinte parecer:

«Perante tais factos chegou-se à conclusão de que nem o local nem a distância às farmácias mais próximas correspondem ao que foi expresso no requerimento de instalação do referido posto de medicamentos.

Nestes termos, parece de não ser autorizada a petição do proprietário da farmácia Confiança de Poutena quanto à modificação do nome do local onde está instalado o posto de medicamentos, porquanto a distância à farmácia mais próxima é inferior a 5 km e o processo não foi estudado ao abrigo do n.º 2 do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 48 547, de 27 de Agosto de 1968, porque as informações oficiais quanto à distância a isso não obrigaram.

Feita a análise da certidão camarária apresentada também pelo exponente, Sr. Acácio Carreira, verifica-se que a medição das distâncias nela certificadas não foi certamente feita pelo caminho mais curto.

Parece assim de notificar o proprietário da farmácia Confiança de Poutena, do concelho de Anadia, para encerrar o posto de medicamentos dependente da sua farmácia e proceder ao cancelamento do mesmo no alvará da farmácia.»

f) Em 13 de Março de 1989, o director-geral dos Assuntos Farmacêuticos proferiu, sobre essa informação, o seguinte despacho:

«Concordo com a proposta. Notifique-se, por intermédio da ARS de Aveiro, que o posto encerre imediatamente.»

Este o despacho contenciosamente impugnado.

I) O Direito.

A única questão a conhecer é a de saber se, diversamente do decidido na sentença agravada, o despacho impugnado no TAC violou o disposto no n.º 1 do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 48 547, de 27 de Agosto de 1968.

E é a única porquanto, diferentemente do que alega o recorrente, ele não levantou, perante o tribunal recorrido, a questão da eventual violação do n.º 2 do artigo 18.º da Lei Orgânica do STA.

Assim, porque, em recurso, não compete a este Tribunal Superior conhecer questões nem postas pelo recorrente, mas tão-só reapreciar as já decididas, fora os casos que não vem para o presente (artigos 671.º, n.º 1, e 690.º do Código de Processo Civil), foge aos poderes de cognição do presente agravo o conhecimento daquela violação da Lei Orgânica do STA.

Dispõe o n.º 1 do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 48 547:

«Nos locais situados a mais de 5 km de qualquer farmácia pode ser autorizada pela Direcção-Geral de Saúde a instalação de um posto de medicamentos pertencente a farmácia já instalada em uma das povoações vizinhas, de harmonia com as condições que forem aprovadas em portaria do Ministro da Saúde e Assistência.»

Já vimos que, por despacho de 14 de Outubro de 1987, do director-geral dos Assuntos Farmacêuticos, o recorrente foi autorizado a abrir um posto de medicamentos em Samel, freguesia de Vilarinho do Bairro, Anadia, dependente da farmácia Confiança, de Poutena, Anadia, «em face da distância à farmácia mais próxima (+ 5 km)» (fl. 61 do processo instrutor), de acordo com o n.º 1 do artigo 42.º do decreto-lei citado.

Logo, reclamaram a proprietária da farmácia Miraldo (fl. 57), da farmácia Higiene (fl. 56), da farmácia Gina (fl. 28) na base, não só que o referido posto distava delas menos que os 5 km estatuídos na lei, como ainda se situava em Levira, e não Samel.

Na sequência de tais reclamações foi reinstruído o processo da concessão, e a fl. 23 foi elaborada uma informação, já descrita na matéria de facto, em que se conclui que o posto parece estar instalado em Levira e não Samel — «como consta na autorização e no averbamento do respectivo alvará» —, e que continua a existir discrepância entre a distância confirmada pela ARS de Aveiro e a dos reclamantes, propondo-se o envio do processo aos serviços de inspecção.

Entretanto, o recorrente requereu ao director-geral dos Assuntos Farmacêuticos «se digne autorizar que o posto de medicamentos já aberto ao público do lugar que realmente é Levira e não Samel, como se supunha, continue em funcionamento [...] e ordenar que o averbamento indique o lugar de Levira».

Na sequência, os serviços de inspecção elaboraram a informação sobre que foi aposto o despacho contenciosamente impugnado, onde se relata que foi medida a distância entre a farmácia Gina e o posto de medicamentos da recorrente, rondando os 4100 m, mas consignando-se que esta farmácia não foi considerada no despacho que autorizou tal posto e a distância entre a farmácia Higiene e o mesmo posto, constatando-se aproximadamente 4400 m pelo «caminho mais curto — estrada camarária».

Chega-se ali à conclusão «que nem o local nem a distância às farmácias mais próximas, correspondem ao que foi expresso nos documentos que serviram de base para levar ao deferimento de instalação do referido posto de medicamentos».

«Nestes termos», acrescenta-se, «parece de não ser autorizada a petição do proprietário da farmácia Confiança de Poutena quanto à rectificação do nome do local onde está instalado o posto de medicamentos, porquanto a distância à farmácia mais próxima é inferior a 5 km e o processo não foi estudado ao abrigo do n.º 2 do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 48 547, de 27 de Agosto de 1968, porque as informações oficiais, quanto à distância, a isso não obrigaram».

Nesta base, o despacho recorrido, concordando com tal informação e proposta, ordenou o encerramento imediato do posto de medicamentos.

Assim, tal despacho, fazendo cessar os efeitos da concessão anterior da abertura do posto, tem, como se diz na sentença recorrida, natureza revogatória deste, porquanto os pressupostos em que este último assentou verificam-se que não eram os reais, relativamente à distância entre o posto e a farmácia mais próxima, denominada Higiene.

Logo, exigindo o n.º 1 do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 45 847 um raio superior a 5 km para a possibilidade legal da instalação de um posto de medicamentos, distando o posto do recorrente menos de tal distância da farmácia Higiene, não podia ser concedida a sua abertura. Logo, também, o despacho recorrido não viola tal norma.

Porém, alega o recorrente que a distância entre o posto e a farmácia Higiene é de 5040 m, baseando-se no doc. n.º 34, isto é, fotocópia do ofício de um vogal da comissão instaladora da ARS de Aveiro, de 28 de Maio de 1988 (fl. 39).

Refere tal ofício: «Em resposta ao ofício de V. Ex.ª acima indicado e referente à instalação de um posto de medicamentos em Samel, informa-se que este fica situado a uma distância superior a 5 km (5040 m)».

Verifica-se assim que o ofício em questão nem reporta a distância senão ao posto de medicamentos e, por outro lado, dá-se por localizado em Samel, e não em Levira, como pertinente veio a verificar-se situado, aliás, pelo próprio recorrente.

Contesta ainda o recorrente que tal medição devesse ser feita pelo caminho mais curto, e não pela estrada normalmente utilizado pelas populações.

Sem razão. À falta de disposição legal que defina como deve medir-se a distância referida no n.º 1 do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 48 547, ela não pode deixar de ser a via mais curta, desde que esta permita o fluxo normal de trânsito de pessoas ou veículos, quaisquer que sejam. E não releva o argumento pretendido tirado pelo recorrente de fazer-se, ou não, prova de, à data da instalação do posto, existir uma via diferente pela qual se fazia o movimento normal das populações. Desde logo porque, possa ter relevância, é suposto que tal via, a existir, seria ainda de maior distância, e, depois, porque, entre várias destinações possíveis e similares possibilidades e comodidades, dado o teor e espírito do artigo 42.º, n.º 1, a que interessa considerar é obviamente a mais curta, tanto quando as restantes se lhe enquadrarão então por maioria de razão.

Aliás, tal desiderato teve expresso assentimento do legislador, na Portaria n.º 413/73, de 9 de Junho, quando, no artigo 7.º, diz como são medidas as distâncias a que se refere: «Fora das localidades, pela via normal mais curta, sejam estradas nacionais ou municipais, caminhos municipais ou públicos, com exclusão das servidões».

E, se é verdade que tal portaria foi substituída pela Portaria n.º 806/87, de 22 de Setembro, que não contempla igual definição,

também o é que o legislador, sem embargo, não podendo desejar soluções aberrantes ou ilógicas, fosse presumir os que não cabem no senso comum das coisas, as soluções mais acertadas com expressão em termos adequados, como se diz no n.º 3 do artigo 9.º do Código Civil.

Finalmente, alega o recorrente que competiria à autoridade recorrida e recorridos particulares provar que, à data da instalação do posto, houvesse qualquer outra via, senão a estrada porque foi feita a medição aquando da elaboração do processo que foi deferido, o que não fez, «e que essa via, a existir — o que não se concede —, não é uma via normal mas um caminho [. . .]».

Supõe-se que o recorrente não pretenderia dizer que tal via, a existir, não é uma via normal, mas o contrário.

De qualquer modo, interessa agora, no presente recurso do acto revogatório de que concedem a instalação do posto, é considerar a via que foi efectivamente medida, e não uma hipotética ao tempo do acto revogado, e se tal medição corresponde, ou não, à realidade. Ora, ao contrário do que parece defender o recorrente, incumbe sobre ele, e não sobre a recorrida, provar o erro nos pressupostos do acto recorrido, infirmado a presunção de legalidade de que este goza, incluída nela a veracidade deles.

Nestes termos, porque improcedem as conclusões da alegação do recorrente, nega-se provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com 40 000$ de taxa de justiça e 20 000$ de procuradoria.

Lisboa, 16 de Março de 1993. — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* (relator) — *José da Cruz Rodrigues — Artur Joaquim de Faria Maurício.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 16 de Março de 1993.

Assunto:

Acções para reconhecimento de direito ou interesse legítimo. Legitimidade passiva. Cumulação ilegal de pedidos.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — As acções para reconhecimento de direito ou interesse legítimo, reguladas nos artigos 69.º e 70.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, são, na sua estrutura, recursos contenciosos de plena jurisdição, seguindo os termos dos recursos de actos administrativos dos órgãos da administração local, embora, posteriormente à propositura e antes do despacho saneador, o juiz possa, face à complexidade da matéria controvertida, determinar que passem a seguir-se os termos das acções sobre contratos e responsabilidades (artigo 70.º, n.º 2, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos).

2 — As acções referidas na proposição anterior devem ser propostas contra o órgão ou autoridade administrativa com competência para praticar os actos administrativos decorrentes de, ou impostos pelo reconhecimento do direito ou interesse legalmente protegido que o autor invoca.

3 — É ilegal a cumulação do pedido de reconhecimento de um direito com o pedido de indemnização cível, por lhes corresponderem formas de processo diferentes (artigo 470.º, com referência ao 31.º, ambos ao Código de Processo Civil).

4 — A sanção para a cumulação ilegal de pedidos é o indeferimento liminar da petição na parte concernente ao pedido para o qual não é adequada a forma do processo empregada, devendo a instância prosseguir quanto ao pedido para o qual ela é adequada, se outro motivo a tal não obstar.

5 — Com efeito, quando o autor deduz cumulativamente vários pedidos contra o mesmo réu, é admissível o indeferimento liminar parcial da petição, uma vez que o n.º 2 do artigo 474.º do Código de Processo Civil deve ser interpretado restritivamente, ou seja, no sentido de que se refere aos casos em que o pedido é simples e único.

Recurso n.º 30 719, em que são recorrentes Mariana Anica Alves Ramalhinho Pires e outros e recorridos o Estado e Direcção-Geral de Viação. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Oliveira e Castro.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Mariana Anica Alves Ramalhinho Pires e outros, todos devidamente identificados nos autos, propuseram, no Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, contra o Estado/Direcção-Geral de Viação (DGV) «a acção prevista nos artigos 69.º e segs. do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho», pedindo:

«*a*) A protecção legal do interesse e o correspondente reconhecimento judicial do direito dos autores e dos demais candidatos aprovados constantes das suas listas de classificação final dos candidatos ao concurso interno de ingresso para preenchimento de 17 vagas de terceiro-oficial do quadro permanente da DGV, aberto por aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 72, de 27 de Março de 1990, e publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 175, de 31 de Julho de 1990, para serem imediatamente nomeados e providos nos termos legais nas 17 vagas existentes de terceiro-oficial do quadro permanente da DGV, segundo a ordenação das respectivas listas publicadas de classificação final como dispõem, nomeadamente, os artigos 35.º e segs. do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro.

b) Que o director-geral de Viação, ou quem o substitua nos termos legais, acate e respeite os referidos interesses e direitos aos autores e demais candidatos identificados nas listas atrás mencionadas e, por consequência, imediatamente ordene e providencie que os autores e os restantes candidatos constantes das listas definitivas em causa, sejam nomeados e providos, nos termos legais nas 17 vagas existentes do quadro permanente da DGV, dando-lhes as correspondentes posses, e mais faça tudo quanto por lei, e preciso for por parte da DGV para essa finalidade ser alcançada e verificada até final do corrente ano de 1991, sob pena de incorrer em responsabilidade civil e até

disciplinar, conforme dispõe o artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Outubro.

c) Que o Estado (DGV) seja condenado a ressarcir civilmente os autores de todos os prejuízos ou danos, presentes ou futuros, se tiverem, a liquidar em execução de sentença.»

A petição veio, porém, a ser liminarmente indeferida, por despacho de fl. 40.

Com esta decisão não se conformaram os autores, pelo que dela interpuseram o presente recurso jurisdicional.

Na sua alegação, junta a fls. 44 e segs., e cujos termos aqui se dão por reproduzidos, formularam as seguintes conclusões:

«1 — A identificação da entidade ré, na hipótese em apreço, foi correctamente feita como Estado/DGV, por se tratar de uma acção, a dever ser proposta contra entidade dotada de personalidade e capacidade jurídica, e não de um recurso, face aos artigos 69.º, 70.º, 72.º a 73.º e 1.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, e aos artigos 5.º, n.os 1 e 2, 20.º, n.º 1, 26.º e 28.º, n.º 2, todos do Código de Processo Civil (CPC).

2 — Mesmo que se tratasse de um simples erro, não torna deficiente a petição inicial, fácil de suprir porque perfeitamente inteligível é identificar a requerida ré.

Porém e ainda,

3 — O recorrido despacho de fl. 40 é nulo por ofender caso julgado formal anterior e deve ser inserido no âmbito do preceituado no artigo 477.º, n.º 1, do CPC, considerado o anterior despacho de aperfeiçoamento de fl. 38 transitado em julgado.

4 — Porque a prolação do despacho de aperfeiçoamento preclude a possibilidade de, posteriormente, ser proferido despacho de indeferimento liminar.

Independentemente disso,

5 — Inexiste coligação de pedido contra réus diferentes.

6 — Os pedidos discriminados completam-se harmoniosamente, traduzindo afinal, em cúpula, o reconhecimento do direito e do interesse, legítimos por parte dos agravantes autores, em que o mencionado serviço público do Estado e o seu responsável máximo ajam em conformidade com a legislação vigente, sem arbitrariedade, portanto, a par do seu ressarcimento adequado e legítimo se assim não suceder, quer por acção, quer por omissão do Estado, para que tudo decorra como é próprio de um Estado de Direito.

7 — Aliás é admissível o prosseguimento da instância, mesmo sem exclusão de algum dos réus, quando adequada a um dos pedidos formulados.

8 — Pois há que interpretar restritivamente o n.º 2 do artigo 474.º do CPC.

Consequentemente,

9 — O douto despacho recorrido de fl. 40, para além de ser nulo por ter infringido as disposições legais anteriormente indicadas, ainda por cima está ferido de inconstitucionalidade porque desrespeitou em especial os artigos 22.º, 268.º, n.º 5, 269.º, n.º 2, e 271.º da Constituição Política em vigor.

Termos em que sendo revogado e sendo determinado o prosseguimento da tramitação processual até final, VV. Ex.as farão Justiça!».

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) contra-alegou, pela forma expressa a fls. 50 e 51, cujos termos aqui se dão por reproduzidos, concluindo do seguinte modo:

«1 — O despacho de fl. 38 é um despacho preliminar necessário, em face das partes indicadas no cabeçalho da petição inicial (PI), para habilitar o juiz a apreciar liminarmente a PI, designadamente quanto à questão da legitimidade.

2 — Aliás, tal despacho, com o alcance referido em 1, está conforme às disposições conjugadas dos artigos 70.º, n.º 1, e 24.º, alínea *a*), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), 51.º, n.º 1, alínea *c*), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) e 838.º, § 1.º, do Código Administrativo (CA), não precludindo a possibilidade de indeferimento liminar, nem constituindo qualquer incompatibilidade com o julgado do douto despacho agravado.

3 — Decorrendo inequivocamente dos autos e da própria PI que era a DGV o órgão competente para reconhecer o direito que os autores queriam ver reconhecido, o Estado é parte ilegítima, o que determina o indeferimento liminar da PI [artigo 474.º, n.º 1, alínea *b*), do CPC].

4 — Ao pedido formulado sob a letra C da PI corresponderia a forma de 'acção de responsabilidade civil', enquanto aos demais pedidos formulados na PI (na forma aproveitável) correspondia a forma, efectivamente, utilizada, de 'acção para reconhecimento de direito', o que nos termos das disposições conjugadas dos artigos 24.º, alínea *a*), 70.º, n.º 1, 72.º, n.º 1, e 73.º da LPTA e 474.º, n.º 3, do CPC constitui incompatibilidade de formas processuais dos pedidos, o que determina o indeferimento liminar da PI.

5 — O douto despacho agravado, ao indeferir liminarmente a PI, nas circunstâncias apontadas, é válido e julgou bem, tendo feito correcta aplicação do direito, devendo, por isso, ser mantido.»

Colhidos os vistos dos Ex.mos Juízes adjuntos, cumpre apreciar e decidir.

Os ora recorrentes propuseram no TAC de Lisboa acção para o reconhecimento de direito, regulada nos artigos 69.º e segs. da LPTA, alegando, em síntese, que:

Por aviso publicado no *Diário da República,* n.º 72, 2.ª série, de 27 de Março de 1990, foi aberto concurso interno de ingresso para preenchimento de 17 vagas de terceiro-oficial existentes no quadro permanente da DGV, concurso este válido por dois anos, contados a partir da publicação da lista classificação (doc. junto a fls. 9 e 10);

Os ora recorrentes, trabalhadores da DGV há vários anos, candidataram-se ao mesmo concurso;

Por fim, nos termos do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, foram tornadas públicas as duas listas de classificação final dos candidatos ao mencionado concurso, sendo a primeira lista dos concorrentes com habilitações literárias e a segunda dos concorrentes habilitados com concurso de habilitação (doc. junto a fls. 11 e 12);

As duas referidas listas, depois de homologadas superiormente, foram publicadas no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 175, de 31 de Julho de 1990 (doc. junto a fls. 11 e 12).

Consequentemente, deveriam os concorrentes identificados naquelas listas, entre os quais se encontram os ora recorrentes, ser oficiosamente notificados no prazo máximo de 15 ou 30 dias, contados da publicação das listas, do que preciso ainda fosse para serem ime-

diatamente providos nos 17 lugares vagos segundo a ordenação das respectivas listas de classificação final, como dispõem os artigos 35.º e 37.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, pois é obrigatória a nomeação dos ora recorrentes e demais candidatos aprovados no mencionado concurso, uma vez que existem 17 vagas de terceiro-oficial que foram postas a concurso, já que, conforme preceituam os artigos 4.º, n.º 3, e 13.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, o director-geral de Viação, ou o seu legal substituto, na falta deste, como dirigente máximo da DGV, assim deve agir, como também deve assinar o termo de aceitação ou conferir a posse aos 17 primeiros candidatos constantes das suas listas de classificação final;

Incompreensivelmente, porém, e por razões que se ignoram, a DGV, por intermédio do seu dirigente máximo, nada fez no sentido de prover os candidatos nas vagas concursadas, nem explicou as razões concretas da sua atitude;

Pretendem, pois, os ora recorrentes ver judicialmente conhecido e efectivado o seu direito de serem providos, sendo ainda ressarcidos dos danos ou prejuízos que têm vindo a ter ou venham a ter.

Suscitando-lhe dúvidas a identificação feita, na PI, pelos ora recorrentes, da entidade ré, o M.mo Juiz *a quo,* aliás, no seguimento de promoção do MP, em tal sentido, convidou-os, pelo seu despacho de fl. 38, a «indicar com precisão a identidade do réu», vindo eles, em resposta, dizer, a fl. 39, que «o sujeito passivo da acção ou réu era o Estado».

Trata-se de um mero despacho a ordenar uma diligência que o juiz reputou necessária para o habilitar a apreciar liminarmente a petição inicial, designadamente, no tocante à questão da legitimidade das partes e para o que tem o necessário poder (cf. artigos 264.º, n.º 3, e 266.º do CPC).

Contrariamente, pois, ao sustentado pelos recorrentes, tal despacho não tem a natureza, nem visava os efeitos do despacho de «aperfeiçoamento», proferidos ao abrigo do disposto no artigo 477.º do CPC.

Improcedem, pois, diga-se desde já, as conclusões 3.ª e 4.ª das alegações dos recorrentes.

De posse do esclarecimento pedido através do referido despacho, proferiu, então, o M.mo Juiz o despacho, ora recorrido, de fl. 40, este, sim, o verdadeiro despacho liminar, indeferindo a petição.

Ao assim decidir, o M.mo Juiz *a quo* fê-lo fundamentalmente porque, como consta do despacho, «acontece que, conforme resulta do disposto no n.º 1 do artigo 70.º da LPTA, as acções para reconhecimento do direito seguem os termos dos recursos de actos administrativos dos órgãos da administração local, intervindo na posição de autoridade recorrida aquela contra quem foi formulado o pedido.

Em consequência, a acção deveria ter sido proposta contra a autoridade e não contra o Estado».

«Tal irregularidade — acrescenta o M.mo Juiz — ainda poderia ser, no entanto, sanada.

Todavia, os autores formularam dois pedidos incompatíveis, conforme se definem no artigo 470.º do CPC, aplicável nos termos do artigo 1.º da LPTA. É que se para o reconhecimento do direito a forma processual usada se revela correcta, quanto ao pedido de efectivação de responsabilidade civil extracontratual do Estado a forma processual é inidónea (artigo 31.º, n.º 1, do CPC)», pelo que, «não sendo possível o indeferimento liminar parcial da petição, deve esta ser liminarmente indeferida (artigo 474.º, n.os 1 e 2, do CPC)».

Impõem-se, pois, em sede do presente recurso jurisdicional, apreciar a correcção do julgado.

Seguindo a ordem porque são postas nas conclusões das alegações dos recorrentes, a primeira questão a resolver consiste em saber se o Estado pode ou não intervir, como parte legítima passiva, na acção regulada nos artigos 69.º e 70.º da LPTA (Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho).

Antes da entrada em vigor da LPTA, o particular dispunha apenas, para defesa e garantia dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, de dois meios contenciosos típicos: o *recurso contencioso,* de anulação ou de declaração de nulidade ou de inexistência jurídica do acto administrativo, ou a *acção administrativa.*

Depois da publicação do referido diploma, novos meios lhe foram facultados e, entre eles, as acções para reconhecimento de direito ou interesse legítimo (artigos 69.º e 70.º).

Quer a acção, quer o recurso contencioso (quando não é interposto pelo MP em defesa da legalidade objectiva) visam a composição ou resolução de um litígio que opõe o particular à Administração Pública, litígio esse que o órgão jurisdicional resolve, nas acções, reconhecendo ou não o direito que o autor se arroga, emergente de uma relação jurídica ou integrando uma situação jurídica, que constituem o objecto (mediato) da acção.

No recurso contencioso de anulação ou de declaração de nulidade ou de inexistência jurídica do acto administrativo, a tutela jurisdicional é indirecta pois é realizada ou pela eliminação, com efeitos retroactivos, do acto administrativo lesivo, ou pela declaração da sua inexistência ou nulidade, sendo esse acto que constitui o objecto (mediato) do recurso.

O diferente objecto dos dois meios contenciosos determinava, no domínio do CA e do Regulamento do STA, a estrutura das relações jurídico-processuais que neles se desenrolavam e a forma das respectivas tramitações processuais.

Com efeito, as acções, cujo âmbito não ultrapassava a efectivação da responsabilidade civil das pessoas públicas e o contencioso dos contratos administrativos, seguiam, fundamentalmente, os termos do processo civil comum (artigo 852.º do CA).

Quanto aos recursos, a sua estrutura apresentava elementos próximos dos meios impugnatórios das decisões jurisdicionais, sem deixar, contudo, na fase da delimitação do conflito ou litígio e na da instrução, de se aproximar das acções.

Não ia, porém, ao ponto de receber as regras sobre a legitimidade passiva que, nas acções, por estar em causa uma situação ou relação jurídica material, cabia, em princípio, à pessoa pública, sujeito passivo dessa relação controvertida.

Na verdade, nos recursos é sempre o autor do acto impugnado que tem legitimidade para responder ou contestar [artigos 835.º e 840.º do CA, 48.º, 54.º, 55.º e 61.º do Regulamento do STA; v., actualmente, os artigos 36.º, n.º 1, alínea *c*), e 43.º da LPTA]. Também é assim nos próprios recursos de plena jurisdição, apesar de neles se apreciar a violação pelo acto administrativo de uma situação jurídica individual subjectiva e de o tribunal ter o poder de proferir, contra a Administração, decisão declarativa de direitos ou de interesses legítimos.

A acção para obter o reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido foge à regulação tradicional das acções.

O legislador comum, talvez pela função exclusivamente subjectivista do meio processual, preferiu chamar-lhe acção [artigo 51.º, n.º 1, alínea *f*), do ETAF]. Não lhe deu, porém, a estrutura das outras acções que continuaram a reger-se pelas regras do processo civil (artigos 72.º, n.º 1, e 73.º da LPTA), mas a dos recursos de actos administrativos dos órgãos da administração local, embora o tribunal possa, antes do despacho saneador, e face à complexidade da matéria controvertida, determinar que o processo siga os termos das acções sobre contratos e responsabilidade (artigo 70.º, n.º 2, da LPTA).

De qualquer forma, o processo inicia-se sempre como recurso contencioso, não de anulação ou de declaração de nulidade, mas de plena jurisdição, em face da natureza da questão submetida à apreciação do tribunal, do pedido que lhe é formulado e do âmbito do poder cognitivo e decisório do juiz.

Dada a sua estrutura, são-lhe aplicáveis as normas relativas aos aos pressupostos do recurso contencioso, com excepção, naturalmente, daqueles que não se mostrem adequados à sua natureza específica.

Porém, quanto à legitimidade passiva, a regra é a dos recursos contenciosos: é a parte legítima, como réu, não a pessoa colectiva pública, mas o órgão ou autoridade. É o que expressamente dispõe o artigo 70.º, n.º 1, da LPTA.

Mas, como não está em causa a apreciação exclusiva da legalidade de um acto administrativo, a legitimidade não se determina pela autoria de um acto, mas pela competência para praticar os actos administrativos decorrentes de, ou impostos pelo reconhecimento do direito ou interesse legalmente protegido que o autor se arroga.

No sentido indicado, veja-se o Acórdão deste STA de 9 de Fevereiro de 1989, in recurso n.º 25 215, cuja fundamentação aqui se acolheu.

No caso concreto *sub judice,* a acção não foi proposta contra essa autoridade ou órgão, mas contra a pessoa colectiva (pública) Estado, que, como se infere do exposto, é parte ilegítima.

Porque assim se decidiu no tribunal *a quo,* o despacho recorrido não merece, pois, nesta parte, qualquer censura.

Improcedem, desta sorte, as conclusões 1.ª e 2.ª das alegações dos recorrentes.

Com o pedido de reconhecimento do direito que invocam de serem imediatamente nomeados e providos nas 17 vagas existentes do terceiro-oficial do quadro permanente da DGV, segundo à ordenação constante das respectivas listas de classificação final — alíneas *a*) e *b*) da conclusão da petição inicial —, cumularam os ora recorrentes o pedido de que o Estado seja condenado a resssarcí-los civilmente de todos os prejuízos ou danos, presentes e futuros, que tiverem, a liquidar em execução de sentença [alínea *c*)].

Dispõe o artigo 470.º, n.º 1, do CPC:

«Pode o autor deduzir cumulativamente contra o mesmo réu, num só processo, vários pedidos que sejam compatíveis, se quanto à forma de processo e quanto à competência do tribunal não existirem os obstáculos fixados no artigo 31.º:

«1. A coligação não é admissível quando aos pedidos correspondam formas de processo diferentes ou a cumulação possa ofender regras de competência internacional ou em razão da matéria ou da hierarquia, mas não impede a cumulação a diversidade da forma de processo que derive unicamente do valor.»

Ao pedido de reconhecimento do direito que os ora recorrentes se arrogam corresponde a forma de processo estabelecido nos artigos 69.º e 70.º da LPTA: ao pedido de indemnização corresponde o processo regulado nos artigos 71.º e 72.º do mesmo diploma.

São, evidentemente, formas de processo diferentes, pelo que a cumulação dos pedidos é ilegal.

A sanção para a cumulação ilegal de pedidos é o indeferimento liminar da petição na parte concernente ao pedido para o qual não é adequada a forma de processo empregada, devendo a instância prosseguir quanto ao pedido para o qual ela é adequada, se outro motivo a tal não obstar.

Com efeito, quando o autor deduz cumulativamente vários pedidos contra o mesmo réu, é admissível o indeferimento liminar parcial da petição, uma vez que o n.º 2 do artigo 474.º do CPC deve ser interpretado restritivamente, ou seja, no sentido do que se refere aos casos em que o pedido é simples e único. Neste sentido, os Acórdãos do Supremo Tribunal Justiça de 25 de Março de 1980, da Relação de Coimbra de 28 de Outubro de 1970, da Relação de Évora de 12 de Junho de 1980 e da Relação de Lisboa de 8 de Março de 1983, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.os 295, p. 326, 200, p. 295, 301, p. 486 e 332, p. 504). Porém,

In casu, a ilegitimidade do réu Estado é, por si só, causa justificativa do indeferimento liminar da petição inicial, no seu todo [artigo 474.º, n.º 1, alínea *b*), do CPC], tal como se decidiu no despacho recorrido.

Assim, nunca a instância poderia prosseguir reduzida ao pedido de reconhecimento do direito invocado pelos ora recorrentes e para o qual a forma de processo utilizada é a que verdadeiramente lhe corresponde.

Improcedem, pois, as conclusões 5.ª a 9.ª das suas alegações, não tendo o despacho recorrido violado qualquer das disposições legais nas mesmas invocadas.

Pelo exposto, acordam em negar provimento ao recurso, confirmando a decisão recorrida.

Custas pelos recorrentes, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 10 000$ e 5000$, por cada um deles.

Lisboa, 16 de Março de 1993. — *Oliveira e Castro* (relator) — *Costa Aires — António Samagaio.*

Acórdão de 16 de Março de 1993.

Recurso n.º 31 010, em que são recorrentes João Carlos Poças Falcão Carrilho e outro e recorrida a Câmara Municipal de Santo Tirso. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Nunes Ferreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

João Carlos Poças Falcão Carrilho e Quinta de Agrelo, Exploração Agrícola, L.da, vieram interpor recurso jurisdicional da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) do Porto, que negou provimento ao recurso contencioso de anulação da deliberação de 6 de

Julho de 1989, da Câmara Municipal de Santo Tirso (CMST), que indeferiu o pedido de licenciamento de construção de um silo e de uma vacaria e que mandou notificar o requerente para demolir tais obras, em 30 dias, sob pena de a Câmara executar a demolição a expensas do proprietário.

Na respectiva alegação, formularam as seguintes *conclusões:*

«1 — As obras objecto do acto sob recurso não têm carácter industrial, situam-se em zona rural, estão fora da zona de respeito da via pública e por isso estão dispensadas de licenciamento municipal (v. artigo 2.º, § único do artigo 1.º e § 2.º do artigo 3.º do Regulamento Municipal de Edificações Urbanas (RMEU) de Santo Tirso), pelo que a deliberação de indeferimento da CMST, proferida em 6 de Julho de 1989, sofre de vício de violação de lei. Sem prescindir.

2 — Pressupondo-se a competência da CMST, sempre o acto sob recurso deveria ser anulado por violação de lei, uma vez que, embora o acto possa ser entendido como exercido no âmbito de um poder discricionário, não é só em desvio de poder que se pode fundamentar a anulabilidade de um acto praticado no exercício daquele poder [v. artigo 15.º da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo (LOSTA), que não diz que o desvio de poder é exclusivo dos actos resultantes do exercício de um poder discricionário].

E o acto sofre do vício de violação de lei porquanto, no momento de feitura das obras e da prática do acto sob recurso, os terrenos onde as mesmas foram implantadas e os demais existentes no local não pertenciam ao núcleo urbano de São Martinho do Campo e eram e são solos destinados a uso agrícola, fazendo parte da reserva agrícola nacional (RAN), pelo que o acto violou o disposto no artigo 2.º do RMEU, n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, e artigo 3.º, n.º 2, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 451/82.

3 — O acto enferma ainda do vício de desvio de poder, que é necessariamente de presumir da falta de verdade dos fundamentos de facto invocados na fundamentação do acto sob recurso.

De qualquer forma, e, sem prescindir, se tal não se entendesse, deveriam os autos ter prosseguido para apuramento da existência de outros motivos que não os aparentes e decorrentes da fundamentação do acto, para assim se dar cumprimento ao disposto no § único do artigo 19.º da LOSTA.»

Não foram produzidas contra-alegações e o Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido de que o recurso não merece provimento.

Os factos dados como provados na sentença recorrida são os seguintes:

1 — O recorrente João Carlos é arrendatário rural de um prédio rústico sito no lugar de Agrelo, freguesia de São Martinho do Campo, concelho de Santo Tirso.

2 — Nessa qualidade, construiu nesse prédio uma vacaria e um silo, com áreas respectivamente de 311,08 m^2 e 576,5 m^2, que utiliza profissionalmente.

3 — A recorrente Quinta do Agrelo utilizou também tais instalações com autorização da senhoria e do arrendatário.

4 — Depois da construção dessas instalações, o recorrente João Carlos, em requerimento dirigido ao presidente da CMST e datado de 22 de Maio de 1989, solicitou o licenciamento de tais obras.

5 — Fez acompanhar esse requerimento de vários documentos, incluindo a memória descritiva das obras e os respectivos projectos de arquitectura, que constam do processo burocrático apenso e aqui se dão por reproduzidos.

6 — Em 23 de Junho de 1989, foi proferida no respectivo processo administrativo a seguinte informação:

«O processo em apreciação constitui a legalização de uma obra clandestina já concluída. O requerente não apresenta parecer da agricultura pelo que a sua apreciação completa não pode ser feita nestas circunstâncias. No entanto refere-se que, face às intenções expressas nos documentos elaborados no Plano Director Municipal (PDM), a proximidade destas construções da escola preparatória (C+S) já aprovada pelo Ministério da Educação e a sua inserção no núcleo urbano de São Martinho do Campo e potenciais áreas de expansão urbana, desaconselham a legalização da pretensão. Deve ser consultada a DROT.»

7 — Em 6 de Julho de 1989, a entidade recorrida «deliberou indeferir com base nas informações juntas ao processo, nomeadamente a de 22 de Junho de 1989, e com base na alínea *e*) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 166/70, com base no artigo 121.º do Regulamento Geral de Edificações Urbanas (RGEU) e com base na alínea *c*) do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 400/84. Deliberado também notificar o requerente a demolir as obras levadas a efeito sem licença no prazo de 30 dias sob pena de, não cumprindo, actuar a Câmara de acordo com a lei, executando a demolição a expensas do proprietário.»

8 — A vacaria não tem acesso directo a nenhum caminho, ficando o mais próximo a 28 m, e o silo dista do caminho vicinal 7 m.

9 — Por deliberação da Assembleia Municipal de Santo Tirso, realizada em 31 de Maio de 1989, «foram consideradas suprimidas, no RMEU, as especificidades e referências feitas às zonas rurais, por não haver razão para parcelarmente as excluir do regime estabelecido naquele Regulamento quanto às zonas urbanas».

Expostos os factos, há que analisar as questões jurídicas, que vêm suscitadas.

Pelas recorrentes vêm invocados, relativamente ao acto administrativo impugnado, os vícios de violação de lei e de desvio de poder.

Relativamente ao vício de violação de lei, a sentença recorrida pronunciou-se apenas sobre o decorrente de o acto impugnado se ter pronunciado sobre um licenciamento a que alegadamente não haveria lugar.

Pretendem agora os recorrentes que a sentença deveria também conhecer do vício de violação de lei decorrente dos factos levados aos artigos 25.º a 27.º da petição inicial do recurso, salientando que a relevância desses factos foi substancialmente modificada com a publicação da Portaria n.º 1112/90, de 8 de Novembro, que incluiu na Carta da Reserva Agrícola os terrenos onde foram implantadas e os circundantes (onde a Câmara Municipal prevê implantar a escola C+S e a criação de áreas de expansão urbana).

Mas, como «o âmbito dos poderes de cominação do tribunal tem de ser determinado em face da petição, a validade do acto tem de ser aferida pelas circunstâncias existentes à data da sua emissão, e não vem demonstrado que a relevância dos factos insertos nas alegações só fosse cognoscível pelos recorrentes posteriormente à apresentação da petição do recurso»; e ainda porque nesta não vêm indicados os preceitos legais ou princípios jurídicos que os recorrentes consideram violados, relativamente a tais factos, não se vê que a sen-

tença recorrida mereça censura pelo facto de, relativamente ao vício de violação de lei, ter feito a indicada restrição.

Assim, há que apreciar se a sentença fez correcta interpretação e aplicação da lei ao concluir que as obras em causa estavam sujeitas a licenciamento e que por isso era improcedente o arguido vício de violação de lei.

Entendeu-se na sentença e bem que, quando foi feito o pedido de licenciamento das obras (22 de Maio de 1989), obras estas já antes concluídas, ainda não tinha sido deliberada pela Assembleia Municipal a alteração do RMEU, o que se verificou em 31 de Maio de 1989; e que, por isso, ao tempo em que as obras foram executadas, era à luz da primitiva redacção do RMEU que havia que analisar se careciam ou não de licenciamento.

Vê-se do artigo 2.º desse RMEU (apenso aos autos), confrontando o n.º 2 com a alínea *b*) do n.º 1, que a localidade onde foram executadas as obras estava situada em zona rural.

E dispunha o § 2.º do artigo 3.º do RMEU que «nas zonas rurais [. . .] são dispensadas de licenciamento todas as obras, com excepção das seguintes:

a) As edificações de carácter industrial e de utilidade colectiva, em obediência ao disposto no § único do artigo 1.º do RGEU;

b) Todas as obras de construção, reconstrução, alteração ou ampliação de edifícios para habitação;

c) Todas as restantes obras previstas no corpo deste artigo, com excepção das referidas no § 1.º, quando situadas dentro da faixa de respeito das vias públicas.»

Parecendo pacífico que as obras em causa não se integram nas previsões das alínea *b*) e *c*), importa analisar se a sentença fez correcta aplicação da lei ao integrá-las na previsão da transcrita alínea *a*), considerando que se tratava de construções de carácter industrial, não em virtude do critério económico de tal conceito, mas por força do critério plasmado no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 166/70, onde se definem as obras sujeitas a licenciamento municipal.

De facto decorre do confronto entre os n.ºs 1 e 2 desse preceito que, fora das zonas urbanas ou equiparadas, só estão dispensadas de licença as obras que consistam em construções ligeiras de um só piso respeitantes a explorações agrícolas ou pecuárias, quando implantadas a mais de 20 m das vias públicas.

Vê-se da matéria de facto consignada que o silo distava 7 m de uma via pública e que as dimensões da vacaria e do silo eram, respectivamente, de 311,08 m^2 e 576,5 m^2, o que manifestamente não cabe, pelas suas dimensões, no conceito de «construções ligeiras de um só piso».

Assim, não se vê que mereça censura o entendimento de que não estavam dispensadas de licença e que por isso improcede o invocado vício de violação de lei.

Relativamente ao invocado vício de desvio de poder, tinham os recorrentes alegado que o acto impugnado fora praticado com o fim ilegítimo de pressionar a proprietária dos terrenos, onde foram implantadas as obras em causa, a ceder aos desígnios da Câmara Municipal.

O certo, porém, é que não foram delegados quaisquer factos credíveis donde pudesse extrair-se tal conclusão.

Assim, em face da matéria de facto alegada e provada, não se vê que a sentença mereça censura também nesse aspecto.

Por tudo o exposto, acorda-se em negar provimento ao recurso, confirmando a sentença recorrida.

Custas pelos recorrentes, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 30 000$ e 15 000$.

Lisboa, 16 de Março de 1993. — *Manuel Nunes Ferreira* (relator) — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida — Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 16 de Março de 1993.

Assunto:

Jurisdição administrativa. Competência dos tribunais administrativos de círculo. Contrato administrativo. Mandato judicial. Procuração forense. Acção de honorários.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Não cabe na jurisdição dos tribunais administrativos dirimir litígios não emergentes de relações jurídico-administrativas.
2 — Os contratos típicos de mandato judicial e de procuração forense não são contratos administrativos.
3 — O tribunal administrativo de círculo é absolutamente incompetente, por falta de jurisdição, para conhecer e julgar uma acção de honorários de advogado cuja causa emerge de incumprimento de contrato de mandato judicial e de procuração forense.

Recurso n.º 31 463, em que são recorrente Manuel Jorge Goes e recorrida a Câmara Municipal do Machico. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Conselheiro Dr. Dimas de Lacerda.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Manuel Jorge Goes, advogado, com escritório na Avenida de Elias Garcia, 49.º, 5.º, Lisboa, recorre da decisão do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa que indeferiu liminarmente a acção de honorários que interpôs contra a Câmara Municipal do Machico (CMM), com fundamento na incompetência material do tribunal.

As conclusões úteis da sua alegação são as seguintes:

1. O artigo 51.º, n.º 1, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) — Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril, ratificado com alterações pela Lei n.º 4/86, de 21 de Março — não atribui aos tribunais administrativos de círculo a competência para conhecerem de acções de honorários, mas também não a exclui, face ao disposto na alínea *q*) do seu n.º 1.

2. O artigo 76.º, n.º 1, do Código de Processo Civil (CPC), a par da regra da competência territorial que postula, ao estipular que a acção de honorários deve ser julgada pelo tribunal que apreciou a causa «no qual foi prestado o serviço», ou seja, estabelecer uma relação de conexão assume manifesta relevância em termos de competência material.

3. Ao indeferir liminarmente o pedido o tribunal *ad quem* fez incorrecta aplicação da lei (artigo 76.º, n.º 1, do CPC).

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público é de parecer que deve ser mantida a decisão recorrida.

Com os vistos legais, cumpre decidir.

A questão historia-se e enuncia-se facilmente.

O autor alegou que devidamente mandato prestou serviços do seu múnus de advogado à CMM, patrocinando-a no recurso contencioso n.º 6189 que correu seus termos pela 2.ª Secção do TAC de Lisboa. Os serviços prestados saldaram-se em 500 000$, a seu crédito, louvados pela Ordem. A ré recusou-se a pagar aquela quantia quando foi interpelada para o fazer.

Pediu, por isso, na presente acção de honorários, interposta no TAC, tribunal onde o serviço foi prestado, e na forma de processo ordinário, a condenação da ré no pagamento daquela quantia e juros moratórios devidos.

O M.mo Juiz indeferiu-lhe liminarmente a petição fundado-se em que ao tribunal falecia competência em razão da matéria, em vista da natureza civil do contrato de mandato forense e do disposto no artigo 51.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF).

O agravante conclui que a decisão recorrida viola o artigo 76.º, n.º 1, do CPC.

Mas não tem razão.

O crédito que o agravante pretende ver judicialmente reconhecido e fazer valer contra a CMM tem a sua causa, como foi alegado, nos serviços que prestou no exercício da sua actividade profissional de advogado, com fundamento num contrato de mandato judicial e procuração forense que se terá estabelecido entre o agravante e aquela Câmara Municipal. A procuração foi outorgada pelo presidente da Câmara, de então, em cumprimento de deliberação camarária, tendo por objecto a defesa dos interesses da mesma, que no caso consistiam na defesa, em processo contencioso administrativo, da legalidade de anterior deliberação desse corpo administrativo que decretara a perda do mandato do então vereador e actual presidente da CMM.

Nos termos do disposto no artigo 214.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa (CRP) «[...] Compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das acções e recursos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas-administrativas e fiscais».

No campo que nos importa, a jurisdição dos tribunais administrativos está, pois, constitucionalmente limitada ao julgamento de acções que tenham por objecto dirimir litígios emergentes de relações jurídicas-administrativas.

A questão, pois, é antes de mais uma questão de jurisdição que não uma questão de competência.

Na verdade, a competência por conexão, ou por arrastamento para as acções de honorários de mandatários judiciais previstas no artigo 76.º do CPC, porque se trata de uma questão que só surge no âmbito da competência territorial, pressupõe resolvida previamente a questão da pertinência da jurisdição ou, em termos latos, da competência material do tribunal requerido.

Só terá cabimento definir a competência territorial dos tribunais administrativos, por aplicação daquela regra, estabelecida que esteja a pertinência da causa à jurisdição demandada.

Pois bem, no despacho recorrido decidiu-se que não compete aos tribunais administrativos dirimir questões relativas ao incumprimento contratual de mandato judicial ou de procuração forense outorgados por órgãos administrativos e advogados. Entendeu-se, pois, que não cabia na jurisdição administrativa dirimir semelhantes litígios.

E decidiu-se acertadamente.

Com efeito, a norma constitucional citada ganha forma, no domínio dos contratos, no artigo 9.º do ETAF, que diz o n.º 1: «Para efeitos de competência contenciosa, considera-se como contrato administrativo o acordo de vontades pelo qual é constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica de direito administrativo».

Assim, caberia no âmbito da jurisdição administrativa a acção de honorários proposta se, porventura, fosse de qualificar o contrato ou contratos donde emerge como contratos administrativos ou, por outro modo, se se pudesse concluir que o pedido e a pretensão de pagamento de honorários reclamados resultassem de um acordo das vontades do agravante e da CMM plasmado em declarações de vontade convergentes destinadas ou finalisticamente orientadas à constituição de uma relação jurídica de direito administrativo.

Mas não é isso que decorre da análise da natureza e funcionalidade do objecto dos contratos de mandato judicial e de procuração forense outorgados por órgãos da Administração Pública em favor de advogados em geral, como particularmente o não são os descritos na petição, cujos elementos negociais, sinteticamente enunciadas naquela peça processual e no respectivo instrumento de procuração, não fogem à caracterizada tipologia dos contratos de mandato judicial e procuração forense comuns.

Afoitamente e certeiramente se pôde afirmar no despacho recorrido não serem os contratos em causa, contratos administrativos, porque manifestamente, dos próprios termos em que o agravante os descreveu, resulta, por um lado, não ter sido vontade dos outorgantes fugir ao objecto típico desses contratos ou estabelecer obrigações recíprocas desconformes às habituais nesse tipo de negócios jurídicos, em suma, constituir qualquer tipo de relação jurídico-administrativa; por outro, sendo os contratos de mandato judicial e de procuração forense negócios formais quanto ao objecto — cf. artigos 36.º, n.º 1, e 37.º, n.º 1, do CPC — não é possível descobrir, no complexo de efeitos jurídicos típicos que esses contratos podem directamente desprender, um só atinente à realização imediata de qualquer competência da CMM ou atribuição do respectivo município ou que possa inserir-se em qualquer outro dos habituais critérios substantivos ou formais (imediata utilidade pública, do serviço público, da sujeição, das cláusulas exorbitantes, da forma e formalidades, do regime jurídico e ambiente exorbitantes) de que a jurisprudência usualmente se serve para identificar a existência da vontade de constituição por parte dos declaratários de uma relação jurídica administrativa. Cf., sobre os critérios de identificação do contrato administrativo e respectivo valor, as recentes obras de José Manuel Sérvulo Correia, *Legalidade*

e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos, Coimbra, 1990, e de Maria João Estorninho, *Requiem pelo Contrato Administrativo,* Coimbra, 1990.

A acção de honorários intentada não tem, pois, como causa, uma relação jurídica de direito administrativo. Nos termos do disposto no artigo 214.º, n.º 3, da CRP não cabe na jurisdição dos tribunais administrativos conhecer e julgar acções que visem dirimir litígios não emergentes de relações jurídicas do tipo referido.

O despacho recorrido não merece, pois, a censura que o agravante lhe faz, enquanto indeferiu liminarmente a petição, com fundamento na manifesta incompetência absoluta do TAC para conhecer e julgar a presente acção que, pelo seu objecto, não cabe no âmbito de jurisdição dos tribunais administrativos.

Por tudo o exposto, considerando prejudicado o conhecimento de quaisquer outras questões, julgam improcedentes as conclusões da alegação do agravante e negam provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente.

Lisboa, 16 de Março de 1993. — *José Acácio Dimas de Lacerda* (relator) — *Artur Maurício* — *Filipe da Costa Aires.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 16 de Março de 1993.

Assunto:

Caducidade do direito de propor acções de que trata o n.º 9 do artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 445/91.

Doutrina que dimana da decisão:

O início da contagem do prazo de caducidade do direito de propositura das acções de que tratam os n.os 2 e 9 do artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, ajusta-se ao momento em que, quer por iniciativa própria, quer por comunicação dos serviços, é facultado ao administrado o conhecimento dos pressupostos integrais do direito a exercer e não do momento em que o deferimento tácito, em princípio, se produz.

Recurso n.º 31 663, em que são recorrente o Município de Loures e recorrido Joaquim José da Fonseca Machado. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — *a*) Joaquim José da Fonseca Machado, casado, engenheiro civil, residente na Rua de Pedro Nunes, 18, 1.º, direito, Oeiras, propôs, contra o Município de Loures, acção para o reconhecimento do direito à aprovação do licenciamento para a construção de um posto de abastecimento simples, nos termos do artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, com os fundamentos de facto e de

direito constantes da petição de fls. 1 a 5 e resposta de fls. 98 a 100.

b) A Câmara Municipal de Loures (CML), na resposta de fls. 89 e segs., contestou o pedido, por excepção e por impugnação e, no âmbito daquele, invocou a caducidade do direito do autor de propor a acção dado ter sido proposta em 23 de Setembro de 1992, quando demonstra, clara e inequivocamente, ter tido conhecimento do facto que lhe serviu de fundamento pelo menos em 24 de Julho de 1991, ou seja, há mais de seis meses, previstos, para tanto, pelo artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 445/91.

c) Por douta sentença de fls. 107 e segs. julgou-se improcedente a referida excepção da caducidade e condenou-se a CML a reconhecer ao autor a aprovação, por deferimento tácito, do projecto para a construção de um posto de abastecimento simples, situado em Vila de Rei, Bucelas, junto à Estrada Nacional n.º 116, ao quilómetro 29,250 e a emitir, pelo prazo de 365 dias, o alvará respectivo, bem como as necessárias licenças e, de imediato, a passar os documentos necessários ao pagamento das taxas devidas pelo licenciamento de obra.

d) Do assim decidido recorre agora a CML, alegando para concluir o seguinte:

«1 — A ré, ora recorrente, não se conformando com a douta sentença interpôs o presente recurso, para o STA, o qual nas suas alegações se circunscreve à questão e à excepção da caducidade alegada e invocada no articulado da sua resposta.

2 — A acção *sub judice* foi proposta nos termos do artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, em 23 de Setembro de 1992.

3 — No entanto a presente acção deveria ter sido proposta no prazo de seis meses a partir do conhecimento, pelo autor, do facto que lhe serve de fundamento (o deferimento tácito), nos termos do n.º 9 do artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 445/91.

4 — Ora, a verdade é que o autor (recorrido) através do requerimento de fl. 63 do processo camarário n.º 10.922/DCP/N, demonstra, clara e inequivocamente, que conhecia o facto que serve de fundamento à presente acção desde 24 de Julho de 1991, o que, aliás, também decorre, expressamente, do alegado no artigo 5.º do articulado inicial do autor.

5 — Assim, quer se conte o prazo de caducidade de seis meses a partir de 24 de Julho de 1991, quer a partir de 20 de Fevereiro de 1992 (data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 445/91) o direito de propor a acção *sub judice* já caducara, há muito tempo, em 23 de Setembro de 1992.

6 — Aliás, se assim não se entendesse, o n.º 9 do artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 445/91, ao fixar o prazo de caducidade de seis meses, seria perfeitamente inútil, o que é vedado pelas regras de interpretação legislativa.

7 — Acresce que, se assim não se entendesse, estaria encontrado o meio de os interessados, em situações análogas, virem propor acções de reconhecimento de um direito, a todo o tempo, o que, manifestamente, não foi pretendido pelo legislador, que fixou um prazo de seis meses para que a acção em apreço fosse proposta.

8 — Deste modo, salvo o devido respeito que muito é, parece à recorrente que a douta sentença violou o disposto no artigo 62.º, n.º 9, do Decreto-Lei n.º 445/91, já que deveria ter considerado procedente a excepção peremptória da caducidade procedente e provada,

o que determina a absolvição do pedido *ex vi* do n.º 3 do artigo 443.º do Código de Processo Civil (CPC).»

e) O ora recorrido pugna pela manutenção do decidido uma vez que se não podia imputar o conhecimento do deferimento tácito a alguém que, manifestamente, ignora toda a evolução do processo administrativo, enquanto este lhe não é dado a conhecer, nomeadamente, através de certidão.

No mesmo sentido foi o parecer do Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) (fl. 126) quando entende que o n.º 9 do artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 445/91 se reporta à data em que o administrado tem efectivo conhecimento da ausência de decisão, no prazo legal, de pretensão formulada a autoridade com dever legal de a decidir e não à data em que seja legalmente presumível o respectivo deferimento. Termos em que, por improcedentes as conclusões das alegações da recorrente, se lhe afigura que deve ser negado provimento ao recurso.

Colhidos os vistos legais, e nada obstando, passa a decidir-se.

II — *a*) Com interesse para a decisão, a douta sentença sob recurso deu como assente a seguinte matéria de facto, que as partes aceitam:

1 — Em 27 de Março de 1991, o ora recorrido solicitou ao presidente da CML a passagem de licença para construção de um posto de abastecimento simples ao quilómetro 29,250, em Vila de Rei, Bucelas.

2 — Com datas de 2 de Maio de 1991, 28 de Maio de 1991, 21 de Junho de 1991, 10 de Outubro de 1991 e 21 de Outubro de 1991, a Junta de Freguesia de Bucelas, o Centro de Saúde de Loures, os Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento de Loures, a Junta Autónoma das Estradas e a Direcção-Geral de Energia emitiram os pareceres juntos a fls. 38, 24, 24, 12 e 11, cujos conteúdos se têm por reproduzidos para todos os efeitos legais.

3 — Em 17 de Julho de 1991, os Serviços da CML prestaram a informação de fls. 19 a 21, cujo conteúdo se tem por reproduzido.

4 — Em 24 de Julho, ainda daquele ano de 1991, o ora recorrido requereu a emissão do alvará de licenciamento e a passagem de guias para pagamento das taxas devidas, nos termos do artigo 13.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 166/70, por considerar tacitamente deferido o pedido de licenciamento (fl. 16).

5 — Em 8 de Agosto de 1991, foi produzido o parecer de fl. 14, do Gabinete Jurídico da CML, onde se reconhecia a verificação do deferimento tácito do que havia sido requerido, mas se admitia igualmente a possibilidade da sua revogação por acto expresso, devendo, para tanto, ser a pretensão analisada tecnicamente. Tal parecer mereceu despacho de concordância superior, tendo-se ordenado se procedesse às consultas propostas.

6 — Em 13 de Novembro de 1991, o ora recorrido solicitou, para efeitos judiciais, a passagem de certidão das informações e despachos que o seu requerimento de 24 de Julho de 1991 havia merecido.

Em 18 de Março de 1992, voltou a solicitar a passagem de certidões que havia requerido em 13 de Novembro de 1991, certidões essas que são passadas a 13 de Abril de 1992 e juntas de fls. 6 a 76 deste processo.

b) O direito:

Está em causa, neste recurso, saber se, perante a factologia exposta, se verificou ou não, relativamente ao pedido, a excepção peremptória da caducidade do direito do autor propor a presente acção, atento o disposto no n.º 9 do artigo 62 do Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro. Determina tal disposição que «as acções previstas no presente artigo devem ser propostas no prazo de seis meses a contar do conhecimento do facto que lhe serve de fundamento, sob pena de caducidade, e a sua propositura suspende o decurso dos prazos de caducidade das deliberações camarárias».

Por seu turno, o n.º 2 do mesmo dispositivo estabelece que «o reconhecimento dos direitos constituídos em caso de deferimento tácito do pedido de licenciamento de obras e de utilização de edifícios pode igualmente ser obtido através de acção proposta nos tribunais administrativos de círculo».

Acrescente-se que, nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril, «a falta de parecer ou resolução dentro dos prazos previstos no artigo anterior interpreta-se, para todos os efeitos, como consentimento.»

Será perante o que assim normativamente está determinado que se deverá encontrar a solução para o problema posto a esta instância, ou seja, saber a partir de que momento se inicia a contagem do prazo (seis meses) de caducidade do direito de propor a acção a que se referem os n.os 2 e 9 do artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 445/91.

A partir do momento em que o autor deve presumir o deferimento tácito a que se refere o artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 166/70 ou a partir do momento em que, quer por iniciativa própria, quer por comunicação dos serviços, é facultado ao administrado o conhecimento integral do andamento dado ao respectivo processo administrativo gracioso.

A primeira proposição vem defendida pela ora recorrente; a defesa da segunda é propugnada pela sentença recorrida, pelo ora recorrido e no parecer do Ex.mo Magistrado do MP junto desta instância.

Adiante-se, desde já, que a segunda das teses é aquela que se nos afigura mais consentânea e adequada não só com a letra da lei mas também com o espírito que lhe preside.

A tanto se não opõe a conhecida razão que comanda o já citado artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 166/70, consubstanciada na necessidade de evitar que os processos burocráticos relativos a todas as operações que se prendam com a específica matéria de que trata se prolonguem no tempo, com todas as inerentes consequências anti-económicas para os interessados.

Tal dispositivo tem, como objectivo primordial, imprimir eficácia prática ao funcionamento da máquina administrativa, impondo-lhe prazos restritos tanto para a instrução dos processos como para as decisões que estes mereçam, cominando-se com o deferimento tácito a transposição do prazo consentido para a decisão, sem que esta tenha sido expressamente proferida.

Contudo, como ressalta da própria letra da lei, o início do prazo de caducidade de que trata o já transcrito n.º 9 do artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 445/91, não se faz depender do momento em que, normalmente, se processa esse deferimento tácito mas sim do momento em que o administrado toma conhecimento do facto que lhe serve de fundamento.

Ao preterir a primeira das expressões do contexto legal inserto tanto no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 166/70, como no artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro, como ainda do artigo 61.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 445/91, cujo teor não podia desconhecer, o legislador fez coincidir o início do prazo de caducidade, dos direitos previstos no artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 445/91, com

realidade diversa, ajustando-o ao momento do conhecimento perfeito do facto que servirá de fundamento ao seu exercício.

A delimitação assim encontrada, usada pelo legislador civil para outros institutos, traduz situação diversa do momento em que o deferimento tácito, em princípio, se produz.

Aquele ajusta-se, então, ao momento do conhecimento dos pressupostos integrais do direito a exercer, fazendo-se apelo a um mínimo de objectividade em que se alicerce o início da contagem do respectivo prazo. Esse momento será concretizado pelo conhecimento que foi dado ao processo pela Administração e facultado ao administrado pela certificação das decisões tomadas.

Aliás, esta posição conexiona-se com toda a economia do diploma em análise e daqueles que o precederam onde agora se impõe e, então, se impunha uma constante comunicação aos administrados do desenvolvimento processual que o pedido ia obtendo.

A transparência da actividade administrativa, em assuntos deste teor, foi ponto de referência do legislador nacional, referência essa nem sempre compreendida pela Administração.

Bastará ver o caso sob análise, exemplo paradigmático, em que a recorrente levou cinco meses, para emitir certidões que possibilitassem ao recorrente tomar conhecimento efectivo do processo administrativo gracioso e do seu desenvolvimento, tudo a permitir a conclusão, expressa no parecer do Ex.mo Magistrado do MP, de que o n.º 9 do artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 445/91, se reporta à data em que o administrado tem efectivo conhecimento da ausência de decisão, no prazo legal, da pretensão formulada a entidade que tem o dever legal de a decidir e não à data em que seja legalmente presumível o respectivo deferimento.

Improcedem, deste modo, todas as conclusões do alegado e, devido a essa improcedência, acorda-se em negar provimento ao recurso.

Sem custas.

Lisboa, 16 de Março de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *Rui Manuel Pinheiro Moreira — Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 16 de Março de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Pedido. Formalidades.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O pedido de suspensão de eficácia de acto administrativo deve ser feito em requerimento autónomo e apresentado, nos termos do n.º 1 do artigo 77.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, na secretaria do tribunal competente, juntamente com a petição do respectivo recurso contencioso ou previamente à interposição deste.

2 — Tendo sido feito na petição do recurso contencioso, contra o que se dispõe no n.º 1 do artigo 77.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, o caminho a seguir será desistir da instância e apresentar nova petição do recurso e pedido da suspensão da eficácia do acto em requerimento em separado, se não estiver esgotado o prazo do respectivo recurso contencioso, e não, pedir a substituição da petição inicial conjuntamente com pedido autónomo da suspensão de eficácia.

3 — Não sendo possível a desistência da instância, nos termos referidos em 2, impõe-se, por ilegal, indeferir o pedido de substituição da petição e do novo pedido da suspensão de eficácia, bem como não conhecer do pedido desta deduzido na petição inicial.

Recurso n.º 31 669, em que são recorrente Fausto João Simões da Cunha Viegas e recorrido o Ministro da Saúde. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. António Samagaio.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Fausto João Simões da Cunha Viegas, médico, residente na Rua de Joaquim Silva Santos, 10, Caldas da Rainha, interpôs o presente recurso contencioso de anulação do despacho do Sr. Ministro da Saúde, de 5 de Novembro de 1992, que negou provimento ao recurso hierárquico da deliberação da comissão instaladora da Administração Regional de Saúde (ARS) de Leiria, de 3 de Julho do mesmo ano, que lhe aplicou a pena de suspensão graduada em 120 dias.

Na mesma petição do recurso contencioso requereu a suspensão de eficácia do acto impugnado.

Indo os autos com vista ao Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) logo emitiu parecer no sentido de ser indeferido liminarmente o pedido de suspensão por ilegalidade da sua formulação, visto a mesma só poder ser pedida em processo próprio, nos termos dos artigos 76.º e segs. da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

Entretanto, o recorrente veio aos autos juntar o requerimento de fl. 43 pedindo que lhe fosse autorizada a substituição da petição inicial, alegando que, por hábito civilista, fez constar na mesma a providência da suspensão, ao invés de o fazer em requerimento autónomo.

Mais requer o desentranhamento do articulado da suspensão e a aceitação desta em separado e em apenso.

A secretaria juntou, a fls. 44 e segs. dos autos, a nova petição e o requerimento da suspensão de eficácia, com vários documentos.

O Ex.mo Representante do MP emitiu novo parecer sustentando que não parecia admissível a correcção da petição nos termos referidos «dado que tem sido entendimento deste STA que, no que se refere ao pedido de suspensão de eficácia do acto regulado nos artigos 76.º e segs. da LPTA, não é admissível o convite para regularizar a petição (Acórdão de 20 de Dezembro de 1990, recurso n.º 28 940-A)».

E acrescenta:

«Assim, quanto à petição de recurso deve manter-se a apresentada inicialmente que é aproveitável nessa parte sem o pedido de suspensão de eficácia do acto.

Quanto ao pedido de suspensão de eficácia do acto, requerimento de fl. 60, não podendo ser considerado como apresentado juntamente

com a petição do recurso, nos termos do artigo 77.º, n.º 1, alínea *a*), da LPTA, deve ser desentranhado ou julgado sem efeito.

De resto, como se vê dos documentos de fls. 65 e 66, o pedido de suspensão é extemporâneo quando correctamente requerido por apenso ao recurso, nos termos dos artigos 77.º, n.º 1, alínea *a*), e 78.º, n.º 1, da LPTA.»

E conclui:

«Parece assim de indeferir o requerimento de fl. 43, sendo de prosseguir o processo conforme a nossa promoção de fl. 42, segunda parte.»

E assim é.

Com efeito, nos termos do n.º 1 do artigo 77.º da LPTA, a suspensão é pedida ao tribunal competente para o recurso em requerimento próprio apresentado:

«*a*) Juntamente com a petição do recurso;

b) Previamente à interposição do recurso.»

Ora, como flui do exposto, o recorrente não apresentou o pedido de suspensão de eficácia em requerimento próprio, antes o fez, contra o disposto no citado n.º 1, na própria petição do recurso contencioso, o que determina, desde logo, o seu não conhecimento, mantendo-se, no entanto, na parte restante, a petição inicial de fl. 2.

Por outro lado, ao apresentar novo pedido de suspensão de eficácia e não sendo admissível, por falta de fundamento legal, a substituição da petição inicial de fl. 2, o mesmo é posterior a esta, o que não é permitido pelas alíneas *a*) e *b*) do n.º 1 do artigo 77.º da LPTA.

Em tal circunstancialismo o que o recorrente poderia ter feito, se estivesse em tempo, era desistir da instância e apresentar então nova petição do recurso contencioso e, em separado, o pedido de suspensão do acto impugnado.

Mas não o fez, até porque já não estava em tempo.

Na verdade, apresentou a petição inicial de fl. 2 precisamente no termo dos dois meses, que é o prazo previsto na lei para interpor o respectivo recurso contencioso — alínea *a*), n.º 1, do artigo 28.º da LPTA —, pelo que já não lhe era possível apresentar nova petição de recurso dentro do prazo legal.

Pelo exposto acordam em:

a) Indeferir o requerimento de fl. 43 em que o recorrente pede a substituição da petição inicial bem como a aceitação do pedido autónomo da suspensão de eficácia do acto impugnado;

b) Ordenar o desentranhamento da petição de fls. 44 e segs., do pedido de suspensão de eficácia de fls. 60 e 61, e ainda os documentos de fls. 62 a 74, visto constituírem mero duplicado dos já constantes nos autos;

c) Não tomar conhecimento do pedido de suspensão constante da petição inicial de fl. 2, por não ter sido deduzido na forma legal;

d) Ordenar o prosseguimento do processo de recurso contencioso com base na petição de fls. 2 e segs.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 15 000$.

Lisboa, 16 de Março de 1993. — *António Samagaio* (relator) — *Oliveira e Castro — Ferreira de Almeida.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 16 de Março de 1993.

Assunto:

Direito eleitoral. Eleitos locais. Inelegibilidades. Perda de mandato.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Embora regendo para a Assembleia da República, o artigo 153.º da Constituição da República Portuguesa deve ler-se como uma emanação ou revelação de princípios constitucionais relativos ao direito eleitoral português.

2 — Assim, mesmo antes da entrada em vigor do n.º 3 do artigo 50.º da Constituição da República Portuguesa, era possível a lei ordinária estabelecer inelegibilidade para órgãos das autarquias locais, ao abrigo do artigo 153.º da lei fundamental.

Recurso n.º 31 780, em que são recorrente Rui Manuel Dias Pinto Ferreira Lima e recorrido o Ministério Público. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Nunes Ferreira.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

O magistrado do Ministério Público (MP) propôs no Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Coimbra uma acção em que pediu se declarasse a perda de mandato do vereador da Câmara Municipal de Vila Nova de Poiares (CMVNP), que Rui Manuel Dias Pinto Ferreira Lima vem exercendo, com fundamento das disposições combinadas dos artigos 70.º, n.º 1, alínea *d*), e 81.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março; 4.º, n.º 2, alíneas *c*), *d*) e *e*), da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho; 1.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 370/83, de 6 de Outubro, e 9.º, n.os 2, alínea *a*), e 3, da Lei n.º 87/89, de 9 de Março, por configurarem ilegalidades graves e irregularidades continuadas, por ele cometidas e apuradas em inspecção ao respectivo município e expressamente reconhecidas por despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Ordenamento.

Depois de anulada uma primeira sentença condenatória, pelo acórdão deste STA, de fls. 212-214, foi proferida nova sentença que declarou novamente a perda de mandato do referido vereador.

Inconformado, este interpôs novamente recurso jurisdicional dessa sentença.

Na respectiva alegação formulou as seguintes *conclusões,* complementando as das alegações de fls. 173-175 e de fls. 193-195:

«1 — O recorrente já, quer nas suas alegações de direito, quer nas alegações de recurso, arguiu a inconstitucionalidade de todas as normas que restringissem o acesso e participação em cargos públicos antes de 12 de Agosto de 1989, quando entrou em vigor o n.º 3 do artigo 50.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

1.1 — Esta situação não podia deixar de determinar a inconstitucionalidade dos comandos dos artigos 4.º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, 70.º e 81.º do Decreto-Lei n.º 100/84, na medida em que

estes restringissem aquele direito de acesso e participação em cargos públicos.

1.2 — Uma vez que a decisão, levando em consideração factos praticados antes de 12 de Agosto de 1989, ofendia o direito constitucional citado, constante dos artigos 48.º, 49.º e 50.º da CRP, por força do n.º 2 do artigo 18.º da mesma lei fundamental, conjugado com o seu artigo 243.º

1.3 — O M.mo Juiz *a quo* não analisou esta inconstitucionalidade, que lhe foi colocada, pelo que violou a alínea *d*) do n.º 1 do artigo 668.º do Código de Processo Civil (CPC), que torna nula a sentença.

2 — O recorrente também, não só arguiu a inconstitucionalidade do n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro, como também alegou a inconstitucionalidade, pela descaracterização dos factos.

2.1 — Efectivamente, ao tempo dos factos imputados, quer levando em consideração as leis, artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 100/84, quer o artigo 243.º da CRP, as acções ou omissões tinham de constituir ilegalidades e serem graves ou, quando continuadas, consistirem uma prática delituosa.

2.2 — Logo, o n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro, ao exigir apenas *a prática continuada de irregularidades,* tem de ofender o n.º 1 do artigo 29.º da CRP e o n.º 3 do artigo 18.º da mesma.

2.3 — O M.mo Juiz *a quo* também não analisou esta questão, que lhe foi colocada, pelo que, também por este motivo, a sentença é nula, nos termos da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 668.º do CPC.

3 — Mesmo que assim não se entendesse e o Supremo Tribunal *ad quem* venha analisar as inconstitucionalidades arguidas, estas são as já referidas.

3.1 — A norma do n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro, é inconstitucional na medida em que permite a perda do mandato do recorrente, ou seja, restringe o acesso e participação em cargos públicos, por factos praticados antes da sua vigência.

3.2 — Pelo que viola o artigo 18.º, n.º 3, e n.º 1 do artigo 29.º, ambos da CRP.

3.3 — E as alíneas *c*), *d*) e *e*) do n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho e os artigos 70.º e 81.º do Decreto-Lei n.º 100/84, são inconstitucionais, na medida em que permitam a perda do mandato de vereador e restrinjam, assim, o direito ao acesso e participação em cargos políticos, o que não era permitido ao tempo pela CRP, por não existir o n.º 3 do artigo 50.º e o n.º 2 do artigo 18.º o proibir expressamente.

4 — E os factos imputados ao recorrente só eventualmente podiam permitir a perda do mandato se se tratassem de acções ou omissões *ilegais* graves através de dissoluções do órgão.

4.1 — Logo, como os actos não foram considerados ilegalidades graves, a sentença violou o artigo 243.º da CRP.

5 — Os factos imputados ao recorrente pelas razões apontadas e até admitidas pelo M.mo Juiz *a quo* não podem ser consideradas acções ilegais e também não são acções continuadas.

5.1 — Logo, a sentença enferma de anulabilidade por vício nos pressupostos de facto, o que se traduz em vício de violação de lei.

5.2 — Consequentemente, a decisão *sub judice* violou os comandos do próprio n.º 3 do artigo 9.º conjugado com a alínea *a*) do n.º 2 do artigo [...] da Lei n.º 87/89, por errada interpretação destes.

5.3 — Aliás, os actos praticados pelo recorrente eram-lhe permitidos pelos comandos das alíneas *a*), *b*) e *c*) do n.º 1 e alíneas *e*) e *f*) do n.º 2 e n.º 3 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 390/82, de 17 de Setembro.

5.4 — Assim, deve o recorrente ser absolvido da acusação que lhe foi imputada pelo digno magistrado do MP.»

O Ex.mo Magistrado do MP contra-alegou, sustentando a confirmação da sentença recorrida.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Vêm dados como provados os seguintes *factos*:

a) O recorrente foi eleito vereador da CMVNP nos mandatos de 1983-1986 e no actual.

b) Nos períodos de 26 de Setembro de 1987 a 23 de Abril de 1988 e de 9 de Dezembro de 1988 a 12 de Janeiro de 1989, o recorrente exerceu funções de presidente da Câmara, em substituição do titular, Jaime Carlos Marta Soares.

c) Por escritura de «cessão de quotas e alteração de pacto social», de 15 de Abril de 1961, o recorrente assumiu a posição de sócio da firma Auto-Mecânica Poiarense, L.da, com poderes de gerência, os quais se mantiveram por escritura de alteração do pacto social, de 27 de Setembro de 1989.

d) De 14 de Fevereiro de 1984 até 31 de Outubro de 1990 aquela sociedade prestou diversos serviços e forneceu materiais à Câmara Municipal (município), tendo este pago as quantias de 1 803 094$ em 1983-1985, 2 160 595$ em 1986-1989 e 319 655$ no actual mandato.

e) Na firma referida em *c*), o recorrente era o responsável directo pelo sector da contabilidade.

f) Em 19 de Novembro de 1990, a Câmara Municipal era devedora à sociedade de 1 666 101$50.

g) Várias requisições à sociedade foram subscritas pelo recorrente em 1987 e 1988, quando o recorrente exercia funções de presidente da Câmara.

h) Também o recorrente, nessas funções, mandou emitir a favor da sociedade diversas ordens de pagamento e assinou recibos respeitantes a pagamentos municipais.

i) A adjudicação dos fornecimentos não foi objecto de qualquer deliberação autárquica.

j) Nos termos do pacto social, os actos que envolvam responsabilização da sociedade, só teriam validade quando assinados pelo sócio José Ferreira, isoladamente, ou pelos sócios Rui Manuel (o réu), José Sousa e Manuel Augusto, em conjunto.

k) A partir de 1989, para obrigar a sociedade são sempre necessárias duas assinaturas conjuntas de quaisquer dos três sócios Maria Helena, José Sousa e Manuel Augusta, com exclusão do réu.

l) As requisições, ordens de pagamento e recibos da autoria do recorrente respeitavam à manutenção normal e regular das viaturas camarárias e sua reparação.

m) Já antes do recorrente ser vereador e até depois de ter cessado funções de presidente da Câmara, continuaram a verificar-se relações comerciais com a sociedade em causa.

n) À data dos factos não havia na localidade (Vila Nova de Poiares) outra empresa prestadora dos serviços referidos em *l*), (manutenção normal e regular das viaturas municipais e sua reparação).

Expostos os factos, há que ajuizar do direito.

O recurso vem interposto de sentença que, considerando que a actuação do recorrente integra pelo menos a prática continuada de irregularidades que se prolongaram no tempo por cerca de oito meses, em que exerceu as funções de presidente da Câmara, e que tais factos estão abrangidos pela previsão do artigo 4.º, n.º 2, alíneas *c*), *d*) e *e*), da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, e do artigo 9.º, n.º 3, da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro, declarou a perda do respectivo mandato.

No primeiro grupo de conclusões (5.1 a 5.1.3), sustenta o recorrente que, estando alegada a inconstitucionalidade dos comandos do artigo 4.º da Lei n.º 29/87 e dos artigos 70.º e 81.º do Decreto-Lei n.º 100/84, na medida em que restringissem o direito de acesso e participação em cargos públicos, antes da entrada em vigor, em 12 de Agosto de 1989, do n.º 3 do artigo 50.º da CRP; e não tendo a sentença recorrida analisado tal inconstitucionalidade, incorreu a mesma sentença na nulidade prevista na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 668.º do CPC.

Vê-se, porém, das alegações de direito (fls. 173-175) que as pretendidas inconstitucionalidades vêm aí invocadas apenas com referência ao artigo 9.º, n.º 3, da Lei n.º 87/89, no sentido de a perda de mandato, como consequência da prática de acções ou omissões de ilegalidade grave da prática continuada de irregularidades, só poder reporta-se a factos ou actos praticados já na sua vigência.

E, sobre tal matéria, a sentença recorrida pronunciou-se no n.º 7.3.

Não existe, por isso, a pretendida omissão de pronúncia, pelo que improcede a arguida nulidade da sentença, bem como improcedem as referidas conclusões 5.1 a 5.1.3.

No segundo grupo de conclusões (5.2 a 5.2.3), sustenta o recorrente ter havido também omissão de pronúncia quanto à questão de inconstitucionalidade decorrente do facto de, no artigo 9.º, n.º 3, da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro, se prever apenas a prática continuada de irregularidades, quando é certo que do artigo 243.º da CRP decorria que devia tratar-se de ilegalidades graves ou de irregularidades continuadas que consistissem numa prática delituosa.

Mas tal questão vem suscitada com referência aos artigos 18.º, n.º 3, e 29.º da CRP, sendo certo que a mesma foi tratada no referido n.º 7.3 da sentença recorrida, pelo que também nesse aspecto se não verifica nulidade por omissão de pronúncia.

No terceiro grupo de conclusões (5.3 a 5.3.3), o recorrente suscita o problema da apreciação por este STA das referidas inconstitucionalidades.

Relativamente ao n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 87/89, o problema que se põe é o de saber se a previsão legal de perda de mandato em virtude da «verificação, em momento posterior ao da eleição, por inspecção, inquérito ou sindicância, da prática [...] continuada de irregularidades, em mandato imediatamente anterior [...]» viola ou não as previsões dos artigos 18.º, n.º 3, e 29.º, n.º 1, da CRP.

Quanto ao artigo 18.º está em causa o problema da retroactividade, que tal normativo proíbe. Mas não se vê que, em abstracto, aquele preceito da Lei n.º 87/89 viole tal princípio constitucional, na medida em que tal lei só rege para o futuro.

Isto não obsta a que, na sua aplicação futura se tenham em conta situações de irregularidades praticadas em mandatos anteriores, sendo certo que não é essa lei que define quais sejam as irregularidades.

No caso dos autos, tal lei foi aplicada aos efeitos de actos anteriores, mas só posteriormente conhecidos em inquérito legalmente ordenado.

Não houve, pois, aplicação retroactiva da lei.

Quanto ao artigo 29.º da CRP é manifesto que o mesmo não tem aplicação no caso dos autos, pois a sua aplicação situa-se no âmbito da lei criminal, que aqui não está em causa.

Ainda neste grupo de conclusões, o recorrente sustenta a inconstitucionalidade do preceituado nas alíneas *c*), *d*) e *e*) do n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, e dos artigos 70.º e 81.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, na medida em que permitam a perda de mandato de vereador e restrinjam, assim, o direito ao acesso e participação em cargos públicos, o que não era permitido ao tempo pela CRP, por não existir o n.º 3 do artigo 50.º e o artigo 18.º, n.º 3, o proibir expressamente.

É sabido que, antes da publicação da Lei Constitucional n.º 1/89, a Constituição não continha qualquer norma que, directamente, contemplasse a possibilidade de o legislador estabelecer incapacidades eleitorais passivas (inelegibilidades) no domínio das eleições autárquicas.

A única norma que, na Constituição, versava sobre a questão, mas regendo apenas, imediatamente, para a Assembleia da República, era o artigo 153.º

«No entanto, como refere o Ex.mo Magistrado do MP, sempre se entendeu maioritariamente que havia de ler-se o referido artigo 153.º como uma emanação ou revelação de princípios constitucionais gerais relativos ao direito eleitoral português».

Neste sentido já se pronunciou o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 25/92 de 15 de Janeiro de 1992 (in *Diário da República,* 2.ª série, n.º 134, de 11 de Junho de 1992), que cita, em abono desta tese, os pareceres n.os 34/79, 7/81, 11/82 e 27/82 da Comissão Constitucional e os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.os 4/84, 8/84, 12/84, 225/85 e 244/85.

Assim, mesmo antes da entrada em vigor do n.º 3 do artigo 50.º da CRP era possível a lei ordinária estabelecer inelegibilidades para os órgãos das autarquias locais, ao abrigo do disposto no artigo 153.º da lei fundamental.

Por tudo o exposto, improcedem as referidas conclusões 5.3 a 5.3.3.

Igualmente improcedem as conclusões 5.4 a 5.5.2, uma vez que não está em causa a dissolução do órgão autárquico prevista no n.º 3 do artigo 243.º da CRP e, para a perda de mandato de qualquer eleito autárquico, não se exige que só possa acontecer em caso de ilegalidades graves, bastando a prática continuada de irregularidades, o que se verificou, como se vê da matéria de facto provada, donde resulta que a sentença recorrida fez correcta interpretação dos preceitos legais aplicáveis.

Na conclusão n.º 5.3 sustenta ainda o recorrente que os actos por ele praticados eram-lhe permitidos por diversos comandos do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 390/82, de 17 de Setembro.

Mas não tem razão. As previsões desse normativo respeitam à dispensa de concursos, a concursos limitados e a ajustes directos nos fornecimentos a fazer às autarquias.

Mas não é isso que está em causa e sim a qualidade e posição dele recorrente simultaneamente no órgão autárquico e na empresa fornecedora da autarquia.

De tudo o exposto resulta claramente que a sentença recorrida não merece censura, pelo que se acorda em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 30 000$ e 15 000$.

Lisboa, 16 de Março de 1993. — *Manuel Nunes Ferreira* (relator) — *Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida — António Fernando Samagaio.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 16 de Março de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Adjudicação de fornecimentos. Ónus de identificar contra-interessado. Correcção da petição.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — No processo de suspensão de eficácia de acto de adjudicação de fornecimento é contra-interessado o beneficiário desse acto e como tal deve ser indicado pelo requerente, nos termos do artigo 77.º, n.º 2, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

2 — Não é admissível o convite para correcção da petição em processo de suspensão de eficácia.

Recurso n.º 31 809, em que são recorrente LIDERMAQ — Máquinas, Equipamentos e Veículos, L.da, e recorrido o conselho de administração da Associação dos Municípios do Oeste. Relator, o Ex.mo Dr. Artur Maurício.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

LIDERMAQ — Máquinas, Equipamentos e Veículos, L.da, com sede na Avenida do General Norton de Matos, em Lisboa, recorre da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa que não tomou conhecimento do pedido de suspensão de eficácia da deliberação do conselho de administração (CA) da Associação de Municípios do Oeste (AMD), adiante melhor identificada, concluindo as suas alegações nos termos seguintes:

«1 — Não existe qualquer situação de ilegitimidade passiva por parte da recorrida em que, nos termos do artigo 26.º do Código de Processo Civil (CPC), aplicável por remissão do artigo 1.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), o réu (recorrido) é parte legítima quando tem interesse em contradizer; e o interesse em contradizer exprime-se pelo prejuízo que decorra da procedência da acção, logo a recorrida e só ela é parte legítima.

2 — A entidade adjudicatária não tinha de ser identificada na petição de suspensão de eficácia por esta, a ser decretada, não a vir directamente prejudicar.

3 — À entidade adjudicatária apenas foi criada uma expectativa jurídica e não um direito, dado o 'visto' do Tribunal de Contas não ter sido concedido e o contrato não ter sido celebrado, o que, aliás, só poderia ter lugar após a concessão do 'visto'.

4 — Nos termos do n.º 2 do artigo 77.º da LPTA, no requerimento, além do mais, deve indicar-se a identidade e residência dos interessados a quem a pretendida suspensão de eficácia do acto possa directamente prejudicar, o que foi feito na única pessoa a quem a consumação da suspensão poderia causar prejuízo directo — a recorrida.

5 — No artigo 77.º, n.º 2, da LPTA está expressa e unicamente escrito o advérbio de modo 'directamente' e se o legislador não acrescentou 'indirectamente' foi porque o assim o entendeu.

6 — Na interpretação do n.º 2 do artigo 77.º da LPTA como em relação, aliás, a qualquer disposição legal, deve sempre ter-se em vista o disposto no artigo 9.º do Código Civil.»

Em contra-alegações a entidade recorrida — o referido CA da AMO — sustenta que a sentença impugnada deve ser mantida.

Neste STA, o Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) emite parecer no sentido de que a sentença recorrida fez correcta aplicação do artigo 77.º, n.º 2, da LPTA, pois a recorrente não indicou como devia, no requerimento inicial a empresa adjudicatária, a quem a pretendida suspensão de eficácia prejudicaria directamente; no entanto, considerando que se integra nos poderes de cognição deste STA, conhecer da questão não suscitada pela recorrente relativa à exigência de convite para suprimento da referida omissão, defende que tal convite se impunha, pelo que, com este fundamento, a sentença impugnada deve ser revogada.

Sem vistos prévios, vêm os autos à conferência para decidir.

Candidatou-se a recorrente ao concurso aberto pela AMO para o fornecimento de 14 pavimentadoras de betão betuminoso, cujo programa se encontra a fl. 11 dos autos.

A entidade ora recorrida, por sua deliberação de 3 de Setembro de 1992, decidiu «adjudicar» à firma Prieto — Equipamentos Industriais, L.da, com sede em Lisboa, o fornecimento das referidas pavimentadoras.

Foi a suspensão de eficácia desta deliberação que a recorrente pediu no TAC de Lisboa, pedido de que, como se disse, a sentença ora impugnada não tomou conhecimento.

Fundou-se a decisão recorrida no facto de a recorrente não ter indicado, no seu requerimento inicial, como interessada a quem a pretendida suspensão directamente prejudicaria, a empresa adjudicatária, ou seja, a citada Prieto — Equipamentos Industriais, L.da, conforme o prescrito no artigo 77.º, n.º 2, da LPTA.

Não vem posto em causa pela recorrente o facto em que assentou a sentença — as conclusões das alegações limitam-se a impugnar a decisão no ponto em que considera como interessada a empresa adjudicatória.

Isto, em síntese, porque o prejuízo da adjudicatária não seria directo — a adjudicatária teria, apenas, a expectativa de vir a fornecer as pavimentadoras, pois só depois de concedido o visto do Tribunal de Contas e outorgado o contrato nasceria o direito a esse fornecimento.

Não tem qualquer razão.

De acordo com o programa do concurso em causa, adjudicado o fornecimento ao concorrente preferido, deve este prestar caução no prazo de oito dias a contar da notificação da decisão de adjudicação, sob pena de a adjudicação se considerar sem efeito (n.º 13.2).

O dono da obra enviará, ainda, ao mesmo concorrente, a minuta do contrato de fornecimento, que se considera aprovada se não houver reclamações do adjudicatário, no prazo de cinco dias após a recepção da minuta (n.º 13.1).

O contrato deverá ser celebrado no prazo de 30 dias a partir da data da prestação da caução, considerando-se sem efeito a adjudicação se o adjudicatário não comparecer no dia, hora e local fixados para a outorga do contrato e não houver sido impedido de o fazer por motivo independente da sua vontade que seja reputado de justificação bastante (n.os 15.1 e 15.3); o contrato está sujeito a visto do Tribunal de Contas.

Ora, neste contexto legal, a querela que a recorrente suscita sobre se a deliberação em causa confere à empresa adjudicatária um direito ou uma mera expectativa jurídica de fornecer as pavimentadoras parece desprovida de sentido, face à exigência estabelecida no artigo 77.º, n.º 2, da LPTA, de o requerente da suspensão de eficácia indicar os interessados a quem tal suspensão possa directamente prejudicar.

E a este propósito deve começar por se assinalar — como bem salienta o Ex.mo Magistrado do MP — que a tese da recorrente enferma do absurdo de não considerar interessado directo quem é beneficiário da referida deliberação, mas aceitar já o concorrente não escolhido como directamente lesado pela mesma deliberação.

Na verdade, o acto que em processo de concurso escolhe uma das propostas apresentadas é de efeito duplo, pois a sua directa lesividade para os candidatos preteridos resulta de ele conferir, simultânea e directamente também, uma vantagem para o adjudicatário.

O que significa que no caso de ser provisória a definição da situação jurídica do adjudicatário também se não possa afirmar essa mesmo a definição no que concerne aos concorrentes preteridos.

A verdade é, porém, que a deliberação em causa confere ao concorrente escolhido o direito à celebração do contrato de fornecimento; este é inegavelmente um efeito que dela resulta e se insere directamente na esfera jurídica de tal concorrente.

Ora, é inegável que a paralisação temporária dos efeitos da deliberação de adjudicação — o que a recorrente pretende com o pedido de suspensão de eficácia — faz protelar todos os trâmites posteriores à adjudicação, em particular a celebração do contrato.

Este deferimento constitui desde logo, directa e imediatamente, um prejuízo para o adjudicatário, pois ele implica um atraso, pelo menos correspondente, na obtenção das vantagens que o contrato de fornecimento lhe poderá conferir.

Em suma, sendo a empresa Prieto — Equipamentos Industriais, L.da, beneficiária da deliberação cuja eficácia a recorrente pretende ver suspensa, deveria ela ser indicada no requerimento inicial como interessada a quem a suspensão de eficácia directamente prejudicaria.

A inconsistência da tese da recorrente é, aliás, patente, se a questão for equacionada em termos de legitimidade passiva no recurso contencioso que a recorrente virá a intentar.

Com efeito, na mesma «lógica», a adjudicatária não teria que ser citada para o recurso — o seu interesse directo (conexionado pela recorrente com o direito ao fornecimento das pavimentadoras) só nasceria com a celebração do contrato visado pelo Tribunal de Contas —, o que significaria a impossibilidade da adjudicatária contraditar a pretensão anulatória da deliberação de adjudicação!

Bem se decidiu, pois, na sentença recorrida, considerando violado o artigo 77.º, n.º 2, da LPTA.

Sustenta, porém, o Ex.mo Magistrado do MP que a recorrente deveria ter sido convidada a corrigir a petição.

A questão é de conhecimento oficioso e porque não está coberta por caso julgado deve o tribunal apreciá-la, ainda que não suscitada pela recorrente.

É largamente dominante na jurisprudência do STA a tese de que, em processo de suspensão de eficácia, não é legalmente possível, lançar mão de remédios de aperfeiçoamento da petição (cf., entre muitos outros, os Acórdãos de 20 de Dezembro de 1990, processo n.º 28 940, de 2 de Dezembro de 1992, processo n.º 31 399, de 7 de Abril de 1992, processo n.º 30 567 e de 29 de Dezembro de 1992, processo n.º 31 371).

Não vemos razões convincentes para abandonar essa jurisprudência, estribada, fundamentalmente, na natureza urgente do processo e na sua especial tramitação.

Trata-se, em primeiro lugar, de um processo que não comporta despacho liminar, sendo concluso ao juiz ou ao relator, pela primeira vez, logo para julgamento (artigo 78.º, n.º 4, da LPTA).

Por outro lado, contrariamente ao que expressamente se dispõe para o recurso contencioso [artigo 40.º, n.º 1, alínea *b*), da LPTA] nada se estabelece na secção I do capítulo VII da LPTA sobre a necessidade desse convite, diferença que indicia uma regulamentação completa e fechada do meio processual em causa e que assim afasta a aplicação da lei de processo civil.

Não pode, ainda, esquecer-se que a celeridade do processo não tem apenas em vista a protecção dos interesses do requerente — caso em que não haveria razão para invocar, como razão impeditiva do convite de regularização, o atraso no julgamento do pedido.

Na verdade, no nosso sistema jurídico, em que os actos administrativos gozam do privilégio de execução prévia, é sempre de interesse público a imediata execução desses actos, sendo certo que a suspensão provisória prescrita no artigo 80.º da LPTA paralisa, desde logo, com o recebimento do duplicado do requerimento inicial pela autoridade requerida, tal execução.

Permitir a regularização da petição seria assim abrir as portas à possibilidade de o requerente obter sempre o protelamento dessa suspensão provisória, ainda que porventura sem qualquer fundamento para o deferimento do pedido.

É certo que, permitido o convite no recurso contencioso, pode este vir a alongar o tempo da suspensão de eficácia do acto já concedida pois ela, em princípio, subsiste até ao trânsito em julgado da decisão do recurso (artigo 79.º, n.º 2, da LPTA); mas é circunstância que não pode impressionar precisamente pelo facto de já ter havido uma decisão judicial que julgou verificados todos os requisitos para suspender a eficácia do acto administrativo, designadamente a existência de grave lesão para o interesse público.

Não parece, assim — repete-se —, que se deva abandonar a jurisprudência dominante deste STA sobre a questão em apreço.

Termos em que acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, com taxa de justiça de 20 000$ e procuradoria de 10 000$.

Lisboa, 16 de Março de 1993. — *Artur Maurício* (relator) — *Nunes Ferreira — Gouveia e Melo.* — Fui presente, *João Belchior.*

Acórdão de 16 de Março de 1993.

Assunto:

Pedido de intimação para passagem de certidão.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O meio processual acessório do artigo 82.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos destina-se à consulta de documentos ou processos ou à passagem de certidões a fim de permitir o uso de meios administrativos ou contenciosos.

2 — Não merece censura a decisão que indeferiu in limine *o pedido de intimação para a passagem de certidão quando se alega que um acto carece de fundamentação fáctica e jurídica constatado pelo próprio requerente por consulta do processo e se requer que se lhe certifique as razões de facto e de direito da prolação do acto.*

3 — O uso de meios administrativos ou contenciosos a que se refere o n.º 1 do artigo 82.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos não têm que ser concretizados no respectivo requerimento, bastando que o interessado nele refira, genericamente, destinar a certidão àqueles fins.

Recurso n.º 31 847, em que são recorrente José Pedro David Ferreira e recorrido o notário do 1.º Cartório Notarial do Porto. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

José Pedro David Ferreira, casado, funcionário público, residente na Rua de Sousa Carvalho, 133, 1.º, esquerdo, São Mamede de Infesta, Matosinhos, recorre jurisdicionalmente do despacho do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) do Porto, que indeferiu *in limine* o pedido de intimação do notário do 1.º Cartório Notarial do Porto para a passagem de certidão donde consta a fundamentação integral do acto que lhe mereceu uma falta injustificada no dia 11 de Novembro de 1992.

Na sua alegação, conclui pela seguinte forma:

«1 — A sentença recorrida deu como provado que estava vedado à entidade requerida fundamentar posteriormente o acto certificar e que,

2 — O meio processual acessório empregue pelo requerente não continha o fim a que se destinava o pedido, conforme exige o artigo 82.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) e, por isso,

3 — Indeferiu *in limine* o pedido de intimação. Só que,

4 — Tal sentença deve ser revogada, porquanto,

5 — O artigo 31.º da LPTA permite que se requeira, por certidão, a fundamentação do acto praticado, ainda que posterior à sua prática, mas dentro do prazo para a resposta ao recurso contencioso, aliás,

6 — Em consonância com o entendimento da doutrina e jurisprudência da obra de José Carlos Vieira de Andrade, *O Dever de Fundamentação Expressa dos Actos Administrativos,* a p. 302. Por outro lado,

7 — O meio processual é o próprio, porquanto,

8 — O requerimento, quer ao notário, quer ao tribunal, foi feito ao abrigo dos artigos 31.º, n.º 1 (o primeiro), e 82.º, n.º 2 (o segundo), ora,

9 — O artigo 31.º, n.º 1, não o obriga a que expressamente se alegue o fim a que se destina o requerimento, pois,

10 — Tal finalidade está implícita no próprio requerimento, conforme se doutrinou no Acórdão de 15 de Março de 1990 (recurso n.º 27 961) da 1.ª Secção do STA, pelo que,

11 — A sentença recorrida violou, por erro de interpretação, os artigos 31.º, n.º 1, e 82.º, n.º 1, da LPTA por isso deve ser anulada.»

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) emitiu o seguinte parecer:

«Visto.

Parece-nos que o recurso interposto deverá improceder, pelo que a seguir se dirá.

Fundamentalmente, porque o recorrente atentou apenas no que o M.mo Juiz *a quo* invocou como argumento de reforço e não naquilo que em primeira linha do expendido em fundamento do decidido.

E o que se decidiu, para desatender o pedido formulado, assentou fundamentalmente na ponderação de que o administrado 'teve acesso, por consulta do livro de ponto do cartório, ao teor integral do acto administrativo em causa' aduzindo-se a tal propósito e além do mais «que o artigo 31.º da LPTA possibilita a exigência de certidão de fundamentação contida no acto *não comunicado,* mas já não de certidão da motivação que o próprio acto não integra» (é nosso o itálico). Na verdade, foi a ponderação de que, quer a notificação, quer a publicação são meros actos instrumentais que esteve basicamente, como subjacente ao doutamente decidido, pelo que, se o recorrente teve desde logo acesso na íntegra, ao teor do acto, de mais não carecia para os fins do disposto no artigo 31.º da LPTA (v., a tal propósito, o que doutamente se expendeu no Acórdão deste STA de 19 de Maio de 1992, proferido no recurso n.º 30 346).

Efectivamente, face ao conhecimento integral do acto (como o recorrente desde logo o proclamou nos artigos 1.º e 2.º do seu peditório), qual o interesse processual, quer do recurso ao meio enunciado no artigo 31.º, quer ao do artigo 82.º, ambos da LPTA?

O que do mais e doutamente, se acrescentou ou a douta *sentença digo* decisão recorrida, como acima se referiu foi em jeito de argumentação de reforço.

Assim, e quanto ao chamamento à colação, da fundamentação *a posteriori*, o seu interesse nesta sede de tal argumentação parte do pressuposto meramente eventual e estranho ao acto em causa em si mesmo, sendo certo que a sua possível verificação jamais deixaria

desprotegido o administrado, atento o disposto nos artigos 43.º e segs. da LPTA.

Quanto à indicação do fim (uso de meios administrativos ou contenciosos) tal decorre claramente da lei (artigo 82.º da LPTA) e como vem sendo sublinhado pela jurisprudência deste STA (v., por todos, Acórdão de 2 de Abril de 1992, proferido no recurso n.º 30 386.)

Pelo exposto, somos de parecer que não merece provimento o recurso interposto.»

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Do requerimento inicial e do documento junto resultam provados os seguintes factos:

O requerente presta serviço, com a categoria de escriturário, no 1.º Cartório Notarial do Porto.

Em 11 de Novembro de 1992, foi-lhe marcada falta injustificada de que foi notificado verbalmente.

Tal falta foi directamente constatada pelo requerente no livro de ponto em vigor no cartório e não continha a fundamentação integral.

Em 18 de Novembro de 1992, dirigiu ao Ex.mo Sr. Notário do 1.º Cartório Notarial o seguinte requerimento:

«José Pedro David Ferreira, funcionário público, com a categoria de escriturário, a prestar serviço nesse Cartório Notarial, residente na Rua de Sousa Carvalho, 133, 1.º, esquerdo, São Mamede de Infesta, Matosinhos, tendo sido notificado verbalmente no dia 13 de Novembro corrente por V. Ex.ª, que lhe foi marcada falta injustificada no dia 11 de Novembro do corrente ano (conforme verifiquei no livro de ponto), vem requerer a V. Ex.ª que lhe certifique, fundamentadamente, ao abrigo do artigo 31.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, as razões de facto e de direito da referida injustificação.»

A entidade requerida não passou qualquer certidão.

Com o fundamento nos factos expostos, o M.mo Juiz *a quo* indeferiu liminarmente o requerido dizendo que carecendo o acto de fundamentação fáctica e jurídica como foi constatado pelo requerente «vedado lhe estava obter da entidade recorrida a sua enunciação posterior sob forma de certidão». E justifica dizendo: «É que o artigo 31.º da LPTA em que o requerente fundou o requerimento dirigido ao notário possibilita a exigência da certidão de fundamentação contida no acto e não comunicada, mas já não de certidão de motivação que o próprio acto não integra». E acrescenta: «Aliás, pretender que o autor de um acto desprovido de motivação expresse a sua fundamentação, não é, em bom rigor, pedir uma certidão».

Alega o recorrente que a aceitar-se a doutrina da sentença, recusando a certidão requerida ao abrigo do artigo 31.º só poderia ser se porventura nele se certificasse a fundamentação contextual do acto e nunca uma fundamentação posterior ao acto, o que a jurisprudência do STA e a doutrina admitem, concluindo, afirmando que o artigo 31.º, n.º 1, da LPTA permite que se requeira, por certidão, a fundamentação do acto praticado, ainda que posterior à sua prática mas dentro do prazo para a resposta do recurso contencioso.

Vejamos.

O meio processual acessório do artigo 82.º da LPTA destina-se, como decorre dos seus próprios termos, aí consulta de documentos ou à passagem de certidões a fim de permitir o uso de meios administrativos ou contenciosos, e só a tais fins.

É, pois, um dos meios processuais destinado a concretizar o princípio consagrado no n.º 1 do artigo 268.º da Constituição do «direito reconhecido aos cidadãos de serem informados pela Administração sobre o andamento dos processos em que sejam interessados e sobre as resoluções neles tomadas» e que hoje se encontra plasmado nos artigos 61.º a 65.º do Código de Procedimento Administrativo que no artigo 62.º, n.º 1, dispõe: «Os interessados têm direito de consultar o processo que não contenha documentos classificados a obter as certidões ou reproduções autenticadas dos documentos que o integram, mediante o pagamento das importâncias que forem devidas».

O que está em causa nos presentes autos não é a consulta de documentos ou processos a que aliás o requerente já teve acesso, mas apenas a passagem de uma certidão.

Certidões, como se diz no *Dicionário Jurídico da Administração Pública,* vol. II, p. 361, «são documentos escritos que, como todos os documentos certificativos, visam comprovar factos.

Mas ao contrário de muitos outros, as certidões realizam esse objectivo pela referência a um documento escrito preexistente, isto é, mediante a comprovação da existência de um documento-instrumento público ou não [. . .]».

Ora, como se diz no Acórdão deste Supremo Tribunal de 14 de Novembro de 1988, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 391, p. 332: «certidão é sempre o documento emitido em face de um original».

Ora, no caso dos autos o que o recorrente pretende é que o requerido fundamente o acto, indicando as razões de facto e de direito da injustificação da falta, ou dito de outra maneira, que o informe ou esclareça das razões de facto e de direito porque injustificaram a falta, pretendendo, assim, que o autor do acto, desprovido de motivação, expresse a sua fundamentação.

Assim, o pedido de intimação formulado nos presentes autos não é a passagem de qualquer certidão, pelo que não cabe no âmbito do meio processual acessório previsto no artigo 82.º, n.º 1, da LPTA que, como se referiu, apenas faz impender sobre as entidades públicas o dever de passar aquelas.

Desta maneira e não tendo qualquer interesse em relação ao pedido de intimação formulado nestes autos a questão de saber da legitimidade ou não da fundamentação posterior do acto administrativo, dado que a mesma não se verificou e, portanto, também da mesmas não podia ser passada certidão, não merece a douta decisão, quanto a este ponto, qualquer censura, improcedendo, desta maneira, as conclusões das alegações 1.ª, 5.ª e 6.ª

Refere também a douta decisão recorrida que, e para além do que ficou referido, o presente meio processual acessório sempre soçobraria porque o requerente não indicou o fim que se propunha alcançar através dele.

Na verdade, o artigo 82.º, n.º 1, da LPTA dispõe: «A fim de permitir o uso de meios administrativos ou contenciosos devem as autoridades públicas facultar a consulta de documentos ou processos e passar certidões, a requerimento do interessado ou MP, no prazo de 10 dias, salvo em matérias secretas ou confidenciais.

De harmonia com o recurso n.º 30 223, de 28 de Janeiro de 1992, deste Supremo Tribunal a que aderimos, aqueles concretos fins não têm que ser concretizados no respectivo requerimento, bastando que o interessado nele refira, genericamente, destinar a certidão ao uso de meios administrativos e/ou contenciosos.

Ora, no caso dos autos o requerente não faz qualquer referência mesmo genérica, omitiu completamente o fim a que destinava a certidão, e ao contrário do que alega o recorrente, não se pode considerar como implícito aquele fim só pelo facto de se formular o pedido, sendo certo também que aquele requisito respeita ao presente meio processual acessório e não ao requerimento ou notificação a que se refere o artigo 31.º da LPTA.

Desta maneira, também, quanto a este ponto não merece qualquer censura a douta decisão recorrida.

Improcedem, pois, todas as conclusões da alegação.

Pelo exposto e sem necessidade de mais considerações nega-se provimento ao recurso e mantém-se a decisão recorrida.

Custas pelo recorrente, com a taxa de justiça e procuradoria, respectivamente, de 12 000$ e 6000$.

Lisboa, 16 de Março de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *José Acácio Dimas de Lacerda — Manuel António Lopes Rocha.* — Fui presente, *João Manuel Belchior.*

Acórdão de 18 de Março de 1993.

Assunto:

Execução de acórdão anulatório. Reintegração de funcionário. Teorias de indemnização e do vencimento.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Declarada a inexistência de causa legítima de inexecução de um acórdão anulatório e notificada a Administração para se pronunciar sobre os actos e operações a praticar, ao abrigo do artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, o seu silêncio não implica qualquer aceitação dos actos e operações pretendidas pelo administrado, requerente da execução.

2 — A reconstituição da carreira do funcionário, afastado ilegalmente do cargo, terá de passar pela sua reintegração na categoria, lugar e funções que exercia, com efeitos reportados ao momento em que foi afastado do serviço, por motivo de aplicação da pena discussão.

3 — Havendo ainda lugar ao cancelamento de todos os averbamentos respeitantes ao despacho anulado e à progressão da carreira como se nunca tivesse existido a pena anulada.

3 — O funcionário afastado nas aludidas condições, tem direito a uma indemnização, com base no acto ilícito praticado, através da competente acção, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 48 051 (teoria da indemnização), onde terá que provar os danos sofridos, não tendo direito às remunerações correspondentes ao período de afastamento do serviço (teoria do vencimento).

Recurso n.º 19 429, em que é recorrente António Canivete Amante, e recorrido Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

António Canivete Amante, residente em Vendas Novas, veio a obter por Acórdão de 14 de Março de 1989, transitado em julgado, a anulação por vício de formação do despacho de 6 de Junho de 1983 do Ministro da Agricultura que o punira com a pena de demissão.

O requerente solicitou ao Ministro a execução do acórdão, pedindo a sua reintegração e o pagamento dos salários que não recebera, o que não veio a suceder e por isso requereu a declaração de causa ilegítima de inexecução, que foi declarada pelo Acórdão de 6 de Fevereiro de 1992.

Em cumprimento do disposto no artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, foram ouvidos a Administração e o interessado sobre os actos e as operações em que a execução deverá consistir, tendo a primeira começado por dizer que o lugar de chefia da Secção de Montemor-o-Novo não corresponde a qualquer cargo dirigente, pelo que não havia direito ao lugar e que quanto aos salários e demais verbas não havia lugar ao seu pagamento, pois o que o interessado teria era direito a uma indemnização que não podia ser calculada pelo modo pretendido pelo requerente.

Insistiu o tribunal para que a Administração se pronunciasse, independentemente da questão de chefia, quanto à reintegração do interessado e esclarecesse se fora renovado o acto punitivo, veio ela dizer que «ainda não foi possível proceder à sua reintegração, estando a diligenciar nesse sentido» (ofício de fl. 29).

Decorridos alguns meses sobre aquele ofício, foi pedida nova informação sobre a situação, mas o Ministério nada disse.

Por seu turno o interessado veio dizer que devia ser reintegrado na categoria de engenheiro técnico agrário, chefiando a Secção Concelhia de Montemor-o-Novo e pagos os salários vencidos desde Julho de 1983, até efectiva reintegração, acrescido de juros, promoções e diuturnidades.

Resulta do exposto que a Administração não renovou o acto punitivo nem praticou qualquer outro acto de execução do acórdão cujo cumprimento está aqui em causa.

Estabelece o n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77 que o tribunal especificará os actos e as operações em que a execução deverá consistir e o prazo em que deverão ter lugar. Isto mais não significa do que o dever imposto à Administração de praticar os actos e operações que conduzam a consagrar a situação que hipoteticamente existiria se não tivesse sido praticado o acto anulado.

Só assim será executada a decisão anulatória, de modo que tendo o tribunal que substituir a Administração na especificação de tal actuação, por omissão dela, acaba por ter que lhe especificar os actos e as operações que a Administração já devia ter realizado, de maneira a obter-se o mesmo resultado.

Deste modo e tudo considerando a execução do acórdão anulatório deverá consistir:

1.º Reintegração de António Canivete Amante na categoria, lugar e funções que exercia, com efeitos reportados a partir do momento

em que foi afastado do serviço por motivo de aplicação da pena de demissão.

2.º Cancelamento de todos os averbamentos respeitantes ao despacho anulado.

3.º Progressão do requerente como se nunca tivesse sofrido a pena anulada — antiguidade, promoções, etc.

Quanto aos prejuízos de ordem material reinvindicados pelo interessado e de harmonia com a jurisprudência dominante, há que reconhecer que tem direito a uma indemnização pelos prejuízos consequentes do acto ilícito na Administração.

Esta indemnização pode ser igual, inferior ou superior ao montante dos salários e juros não auferidos durante o período de afastamento.

Para o efeito o interessado terá que demonstrar o prejuízo efectivo sofrido, na competente acção de indemnização, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 48 051 (teoria da indemnização), não tendo direito às remunerações correspondentes ao período de afastamento do serviço (teoria do vencimento). Neste sentido podem-se ver os Acórdãos de 8 de Outubro de 1987, recurso n.º 9034-B, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 370, p. 324, de 14 de Abril de 1988, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 330, p. 748 e de 15 de Dezembro de 1988, recurso n.º 23 192-A, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 382, p. 372.

A teoria da indemnização tem, inclusive, apoio nos artigos 10.º, n.ºs 1 e 4, 7.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77: se o administrado concordar com a existência de uma causa legítima de inexecução invocada pela Administração terá direito a uma indemnização que, a constituir matéria de complexa indagação, deverá levar o tribunal a remeter as partes para acção de indemnização.

O que acontece, como no caso presente, quando se verifica um largo período de afastamento de serviço por virtude de acto ilegal, quanto à própria existência da indemnização e do seu *quantum.*

Como princípio geral ou por similitude de razão, sempre, pois, no caso *sub judice,* é de aplicar a teoria da indemnização.

Pelos fundamentos expostos, decide-se o seguinte, em conformidade com o artigo 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77:

a) Quanto à reconstituição da carreira do funcionário António Canivete Amante:

1.º Reintegração na categoria, lugar e funções que exercia, com efeitos reportados ao momento em que foi afastado do serviço por motivo da aplicação da pena de demissão.

2.º Cancelamento de todos os averbamentos respeitantes ao despacho anulado.

3.º Progressão do requerente na carreira como se nunca tivesse sofrido a pena que foi anulada — antiguidade e promoções sem prejuízo da necessidade de prestação de provas em concurso quando tal for exigível.

b) Quanto ao ressarcimento dos danos sofridos em consequência do ilegal afastamento da função pública, remete-se o interessado para a acção de indemnização a intentar, nos termos do Decreto-Lei n.º 48 051.

Prazo para cumprimento: 60 dias.

Não são devidas custas.

Lisboa, 18 de Março de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima — Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 18 de Março de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar. Infracção disciplinar. Enfermeiro. Negligência grave.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A omissão de um dever de cuidado que, como enfermeiro, cabia ao recorrente, relativamente a um doente internado no hospital onde prestava serviço, constitui infracção disciplinar.

2 — Revelando a conduta do recorrente uma negligência grave ou um grave desinteresse pelo cumprimento dos deveres profissionais, a infracção deve ser enquadrada no artigo 23.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar (ED), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho.

Recursos n.ºs 27 256, 27 258, 27 259, em que são recorrentes Jaime Dias Ferreira e outros e recorrido o Ministro da Saúde. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Ribeiro da Cunha.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Jaime Dias Ferreira, Maria Filomena do Rosário Rafael Martins e Eugénia Manuela Leandro Almeida Franco, com os sinais dos autos, nestes autos principais e nos recursos apensos n.ºs 27 258 e 27 259, respectivamente, impugnam contenciosamente o despacho do Ministro da Saúde, de 18 de Maio de 1984, que aplicou a cada um dos recorrentes a pena disciplinar de inactividade por um ano, por se mostrar inquinado do vício de forma e de violação de lei.

Nas respectivas respostas, a autoridade recorrida sustentou que o referido despacho não enferma de qualquer dos vícios que os recorrentes lhe imputam.

Em alegação, os recorrentes e cada um deles formularam as seguintes conclusões:

«1. Não existe materialidade dos factos apontados.

2. Mas, mesmo que, por absurdo se entendesse que o recorrente praticara uma falta punível, a pena aplicada é grave demais para a conduta punível pois nenhuma omissão grave se deu quanto ao exercício da profissão de enfermeiro, pois o pessoal de enfermagem não tem, nem pode ter, deveres de diagnosticar que é exclusivo dos médicos, tratando-se antes de um acto cuja culpa é leve e, assim, foram violadas as normas legais, por inaplicáveis, ao caso, invocadas pelo poder punitivo, ou seja, o n.º 2 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 48 358, de 27 de Abril de 1968, que aprovou o Regulamento Geral dos Hospitais (RGH), o n.º 1 do artigo 24.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários (ED), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho, já revogado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, ao tempo da punição e ainda porque não se descobre nenhum artigo da lei que os enfermeiros tenham violado, o que competirá à acusação indicar.

3. Devendo o acto recorrido ser ainda revogado porque não foi fundamentado, o que viola o n.º 2 do artigo 268.º da Constituição e o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, e não conheceu da matéria recorrida onde se invocou a imaterialidade das faltas punidas e se pediu o reexame de toda a situação.

4. E ainda porque o ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, em vigor ao tempo da punição, dado que o despacho ministerial recorrido é de 18 de Maio de 1984, é inconstitucional por que foi referendado e publicado fora do prazo que a Assembleia da República tinha concedido ao Governo pela Lei n.º 10/83, de 13 de Agosto.»

Não contra-alegou a autoridade recorrida.

A apensação dos recursos n.os 27 258 e 27 259 foi ordenada pelos despachos de fl. 74 e de fl. 241, respectivamente, após o que foram as partes notificadas para, querendo, apresentar alegações complementares e dado visto final do douto magistrado do Ministério Público (MP), que, nos termos de fl. 253, se pronunciou pelo provimento dos recursos.

Colhidos os vistos dos Ex.mos Adjuntos, cumpre decidir.

Em matéria de facto com interesse para a decisão apura-se o seguinte:

A) Em 13 de Janeiro de 1983, o inspector-geral dos Serviços de Saúde exarou o seguinte despacho:

«Nos termos do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 384/80, de 19 de Setembro, nomeio o inspector em epígrafe instrutor do processo de inquérito n.º 3/83-I, instaurado aos factos relatados no jornal *Correio da Manhã,* de 11 do corrente, relacionados com a morte do menor António José Ventura Iria, na sequência do seu internamento no Hospital Distrital de Faro (HDF).»

B) Terminada a instrução do processo de inquérito, o inquiridor elaborou relatório, que se dá aqui por reproduzido e do qual constam as seguintes referências aos recorrentes:

«8. Perante a prova testemunhal e documental apurada verifica-se que:

[. . .]

r) No turno das 80 às 16 horas do dia 4 de Janeiro de 1983, da ala nascente, escreveu-se no livro de ocorrências a seguinte nota: 'Passou o turno um pouco queixoso e confuso' e continuou classificado de doente grave.

O enfermeiro de cabeceira, Sr Fernando Marques da Silva Vaz, e a enfermeira de terapia, Sr.ª D. Maria Filomena da Rosário Rafael Martins, apesar do doente apresentar a mão inchada e os dedos ligeiramente avermelhados, e de estar classificado de 'grave' há já bastante tempo, não chamaram o médico da Urgência, como lhes competia;

s) No turno de enfermagem das 16 às 24 horas do dia 4 de Janeiro de 1983, da ala nascente, nada se escreveu sobre o utente Iria mas é referido, todavia, como doente 'grave'.

O turno foi assegurado pelo enfermeiro de 2.ª classe Sr. Jaime Dias Ferreira e pela enfermeira de 2.ª classe D. Maria José Rodrigues.

Apesar de o utente durante este turno deitar sangue pelo nariz (epistaxis), tal não foi escrito no 'livro de ocorrências'.

Foi neste turno que o utente deixou de fazer, por volta das 22 horas e 30 minutos, mobilização activa dos dedos; apesar de todos estes indícios claros de gravidade da situação, não foi chamado qualquer médico de urgência.

[. . .]

u) No turno de enfermagem das 8 às 16 horas do dia 5 de Janeiro de 1983, da ala nascente, nada se escreveu no livro de ocorrências sobre o menor Iria, que já nem figura na lista dos doentes graves. Os enfermeiros que asseguravam este turno foram a Sr.ª D. Maria Augusta Cavaco Narciso Silva (enfermeira de cabeceira) e D. Eugénia Franco (enfermeira de tempo).

Face aos registos anteriores, constata-se que o doente não foi devidamente acompanhado durante este turno.

v) No turno de enfermagem das 16 às 24 horas do dia 5 de Janeiro de 1983, da ala nascente, nada se escreve sobre o utente Iria que não é referido na lista dos 'doentes graves'. O pessoal de serviço neste turno foram os enfermeiros Sr. Jaime Dias Ferreira e Fernando Marques da Silva Vaz. Durante este turno o menor queixou-se de 'ardor' no antebraço direito. Não fazendo já mobilização activa dos dedos da mão esquerda há bastante tempo, constata-se que, neste turno, não foi devidamente acompanhado pelo pessoal de enfermagem.

z) No turno de enfermagem das 8 às 16 horas do dia 6 de Janeiro de 1983, da ala nascente, fez-se o seguinte registo acerca do utente Iria: 'Fez hipertermia (40) acompanhado de tremores. Tem epistaxis há dois dias. Caso se repita este quadro contactar médico da Urgência'. E volta a ser considerado 'grave'.

Neste turno, e pelas 13 horas, a D. Eugénia Franco verificou que o menor Iria tinha hipertermia, pelo que disse às colegas D. Maria da Luz Jerónimo e D. Ganda Maria que se tinha de chamar o médico; porém, a D. Ganda Maria Pereira não conseguiu chamar e localizar um médico da Urgência.

No decurso das visitas, e a pedido do próprio pai do menor Iria, que constatou pessoalmente a existência de um cheiro nauseabundo, além de verificar que os dedos da mão esquerda se apresentavam roxos, procedeu-se à abertura do gesso. Esta tarefa foi executada pelas enfermeiras D. Eugénia Franco e D. Ganda Maria Pereira. Chamado de imediato um médico do serviço de urgência, o Sr. Dr. Rui Antão, este, face ao quadro clínico observado, chamou prontamente o Sr. Dr. Seruca de Morais, que, por sua vez, solicitou a comparência do Dr. Freida Osório.

9. Face ao que anteriormente se escreveu entendo ser de formular as seguintes conclusões:

A morte do menor António José Ventura Iria é o resultado de um vasto conjunto de falhas graves de elementos do sector médico e do sector de enfermagem do HDF. Com efeito,

[. . .]

s) Os enfermeiros Fernando Marques da Silva e Maria Filomena do Rosário Rafael Martins apesar de terem verificado, durante o turno das 8 às 16 horas do dia 4 de Janeiro de 1983, que o doente se encontrava queixoso, confuso e 'grave' não chamaram um médico da Urgência, como lhes competia;

t) Os enfermeiros Jaime Dias Ferreira e Maria José Rodrigues, durante o turno das 16 às 24 horas do dia 4 de Janeiro de 1983, apesar de classificarem o doente como grave, não fizeram qualquer observação concreta nem chamaram qualquer médico, apesar de se

ter verificado que foi precisamente neste turno que o doente deixou de fazer mobilização activa dos dedos da mão esquerda;

u) As enfermeiras Maria Augusta Cavaco Narciso Silva e Eugénia Manuela Leandro Almeida Franco, que efectuaram o turno das 8 às 16 horas do dia 5 de Janeiro de 1983, nada observaram, nem registaram, o que manifestamente demonstra que o doente não foi alvo de qualquer acompanhamento por parte do pessoal da enfermagem;

x) Os enfermeiros Jaime Dias Ferreira e Fernando Marques da Silva Vaz, que efectuaram o turno das 16 às 24 horas do dia 5 de Janeiro de 1983, nada observaram ou escreveram acerca do utente Iria, o que revela falta de acompanhamento de que o doente vinha sendo objecto;

[. . .]

aʃ) Os enfermeiros D. Eugénia Manuela Leandro Almeida Franco e Sr. José Elias Oliveira Cardoso, que efectuaram o turno das 8 às 16 horas do dia 6 de Janeiro de 1983, nada observaram inicialmente no utente. Só pelas 13 horas é que a D. Eugénia Franco verificou que o menor tinha hipertermia pelo que pediu às colegas D. Maria da Luz Jerónimo e D. Ganda Pereira para chamarem um médico. Porém, a D. Ganda não localizou nenhum médico da Urgência. E, foi o próprio pai do menor, durante a hora de visita, que se apercebeu de um cheiro nauseabundo e da coloração roxa dos dedos da mão esquerda do menor. Apenas então o pessoal de enfermagem do turno interveio, procedendo à abertura do gesso. Não se pode aceitar que se não consiga localizar um médico da Urgência e que seja o próprio pai do menor que observe o cheiro fétido que saía do gesso e a coloração das extremidades;

[. . .]

10. Refira-se que a existência de greves do pessoal do sector médico e do sector de enfermagem ocorridos, respectivamente, das 0 horas do dia 3 de Janeiro de 1983 às 24 horas do dia 5 de Janeiro de 1983, não devem ser tidas em consideração no que respeita à prestação de cuidados aos utentes, dado que tais greves tinham natureza meramente burocrática.

[. . .]

12. Perante as conclusões obtidas, entendo ser de formular as seguintes propostas:

a) Abertura de processos disciplinares às [. . .] Sr.ª D. Maria Filomena do Rosário Rafael Martins, enfermeira de 2.ª classe, Sr. Jaime Dias Ferreira, enfermeiro de 2.ª classe [. . .] Sr.ª D. Eugénia Manuela Leandro Almeida Franco, enfermeira de 2.ª classe [. . .].»

C) Depois de o Sr. Inspector-Geral dos Serviços de Saúde ter confirmado as conclusões e propostas formuladas no mencionado relatório, o Secretário de Estado da Saúde exarou em 2 de Março de 1983 despacho de concordância (fl. 229 do gracioso de inquérito).

D) Iniciado o processo disciplinar, o Sr. Instrutor deduziu a seguinte acusação contra o recorrente Jaime Dias Ferreira:

«Artigo 1.º Não ter chamado um médico de serviço para observar o doente António José Ventura Iria, internado no Serviço de Ortopedia do HDF, quando esteve de serviço das 16 às 24 horas do dia 4 de Janeiro de 1983, apesar do doente ter deixado de fazer mobilização activa dos dedos da mão esquerda durante esse turno e apesar das notas datadas de 2 e de 3 de Janeiro de 1983 constantes da folha de serviço da enfermagem do processo do doente e que

referiam que este apresentava 'dor ao movimento', estava 'confuso', tinha 'arrepios de frio', 'temperatura' e 'avisou o médico', e das notas datadas de 3 e de 4 de Janeiro de 1983, contidas no próprio 'livro de ocorrências', onde se podia ler que o doente estava 'muito queixoso', 'confuso', e classificado de 'grave'.

Acresce que no diário clínico não consta que o doente tivesse sido observado por qualquer médico desde o dia 31 de Dezembro de 1982.

O comportamento do arguido viola os deveres gerais de um enfermeiro, corresponde a não utilização, em tempo útil, de todos os meios que lhe eram facultados para tratamento do doente, nos termos da alínea *a*) do n.º 2 do artigo 22.º do RGH, aprovado pelo Decreto n.º 48 358, de 27 de Abril de 1968, e corresponde a procedimento que atenta gravemente contra a dignidade e prestígio do funcionário e da função, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 24.º do Estatuto Disciplinar (ED), punido com pena disciplinar de inactividade.

Art. 2.º Não ter registado, no 'livro de ocorrências' durante o turno referido no artigo anterior o facto de o mesmo doente ter feito epistaxis, conforme observação directa do próprio arguido, de acordo com as suas declarações de fl. 101 v.º dos autos.

Este comportamento revela violação dos deveres gerais de um enfermeiro, e corresponde a negligência grave, nos termos e para os efeitos do artigo 23.º do ED, punível com a pena disciplinar de suspensão.

Art. 3.º Não ter chamado um médico de serviço para observar o doente António José Ventura Iria, internado no Serviço de Ortopedia do HDF, quando estava de turno das 16 às 24 horas do dia 5 de Janeiro de 1983, apesar do doente ter deixado de fazer mobilização activa dos dedos da mão esquerda desde o turno de enfermagem das 16 às 24 horas do dia 4 de Janeiro de 1983, e do próprio arguido ter constatado pessoalmente que o doente referia queixas de 'um ardor' no hemitorax direito e apesar das notas datadas de 2 e de 3 de Janeiro de 1983, constantes da folha de serviço de enfermagem do processo do doente e que referiram que este apresentava 'dor ao movimento', estava 'confuso', tinha 'arrepios de frio', 'temperatura' e 'avisar o médico', e das notas datadas de 3 e de 4 de Janeiro de 1983, contidas no 'livro das ocorrências', onde se pode ler que o doente estava 'muito queixoso', 'confuso' e classificado de 'grave'.

Acresce que no diário clinico não contava que o doente tivesse sido observado por qualquer médico desde o dia 31 de Dezembro de 1982.

O comportamento do arguido viola os deveres gerais de um enfermeiro, corresponde a não utilização em tempo útil, de todos os meios que lhe eram facultados para o tratamento do doente, nos termos da alínea *a*) do n.º 2 do artigo 22.º do RGH, aprovado pelo Decreto n.º 48 358, de 27 de Abril de 1968, e corresponde a procedimento que atenta gravemente contra a dignidade e prestígio do funcionário e da função, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 24.º do ED, punível com a pena disciplinar de inactividade.

Art. 4.º Não ter registado no 'livro de ocorrências', durante o turno referido no artigo 3.º, o facto de o mesmo doente se queixar de 'um ardor' no hemitorax direito, conforme observação directa do arguido, de acordo com as suas declarações de fl. 101 v.º dos autos.

Este comportamento revela violação dos deveres gerias de um enfermeiro, e corresponde a negligência grave, nos termos e para os efeitos do artigo 23.º do ED, punível com a pena disciplinar de suspensão.

Verifica-se a matéria das circunstâncias agravantes especiais referidas nas alíneas *b*) e *g*) do n.º 1 do artigo 229.º do ED.

E) Notificado da acusação o recorrente Jaime Dias Ferreira apresentou a sua defesa, que se dá aqui por reproduzida, e na qual concluiu por pedir o arquivamento do processo.

F) Depois de inquiridas as testemunhas de defesa indicadas, o Sr. Instrutor elaborou o relatório final, que aqui se dá como reproduzido e do qual constam as seguintes conclusões e propostas:

«20. Perante o que anteriormente se escreveu, entende-se ser de apresentar as seguintes conclusões:

a) O arguido prestou efectivamente serviço nos turnos de enfermagem das 16 às 24 horas do dia 4 de Janeiro de 1983 e das 16 às 24 horas do dia 5 de Janeiro de 1983;

b) O arguido teve efectivamente sob a sua responsabilidade o menor Iria durante esse período;

c) Apesar de ter observado pessoalmente que o doente apresentava 'epistaxis' no primeiro dos citados turnos e se queixava de 'ter ardor no hemitorax direito' no segundo dos mesmos turnos, além da existência de múltiplas notas de enfermagem contidas, quer no 'livro de ocorrências', quer na 'folha de serviço de enfermagem' do processo do doente e apesar do menor Iria ter deixado de mobilizar os dedos da mão o arguido não chamou um médico para observar o doente em qualquer dos citados turnos;

d) O arguido não registou no 'livro de ocorrências' nem a ocorrência da 'epistaxis' nem o 'ardor do hemitorax direito' do doente Iria.

21. Em face destas conclusões revelam-se procedentes as quatro acusações deduzidas contra o arguido.

22. Face às conclusões obtidas, julga-se ser de formular as seguintes propostas:

a) Tendo em consideração os critérios gerais enunciados na lei, a natureza hospitalar do serviço, e a categoria de enfermeiro de 2.ª classe do arguido, a sua grave culpa, as circunstâncias envolventes das infracções, nomeadamente, as circunstâncias agravantes especiais previstas nas alíneas *b*) e *s*) do n.º 1 do artigo 29.º do ED, e nos termos conjugados dos artigos 14.º, n.º 1, 26.º e 24.º, n.º 1, todas do citado Estatuto, proponho que seja aplicada ao arguido a pena disciplinar de *inactividade por um ano.*

[. . .]»

G) Em seguida, o inspector-geral dos Serviços de Saúde exarou, em 31 de Janeiro de 1984, o seguinte despacho:

«No uso da competência que me é conferida pelo disposto na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 384/80, de 19 de Setembro, aplico ao arguido neste processo a pena disciplinar de inactividade por um ano, conforme proposta do instrutor» (fl. 49 do instrutor apenso ao recurso principal n.º 27 256).

H) Em 2 de Abril de 1984, o recorrente Jaime Dias Ferreira interpôs recurso hierárquico necessário deste despacho para o Ministro da Saúde.

I) Contra a recorrente Maria Filomena do Rosário Rafael Martins, no processo disciplinar foi deduzida a seguinte acusação:

«Artigo único. Não ter chamado um médico de serviço para observar o doente António José Ventura Iria internado no Serviço de Ortopedia do HDF, quando a arguida esteve de serviço no turno de enfermagem das 8 às 16 horas do dia 4 de Janeiro de 1983, apesar de ter verificado, pessoal e directamente, que o doente tinha a 'mão inchada' e os dedos ligeiramente avermelhados e apesar dos registos de 'queixoso', 'confuso' e 'grave', constantes do livro de ocorrências e das notas datadas de 2 e de 3 de Janeiro de 1983, da folha de serviço de enfermagem, referindo que esta tinha 'dor ao movimento', 'estava muito queixoso', tinha 'arrepios de frio' e 'avisar o médico'. O comportamento da arguida viola os deveres gerais de um enfermeiro, corresponde a não utilização, em tempo útil, de todos os meios que lhe eram facultados para tratamento do doente, nos termos da alínea *a*) do n.º 2 do artigo 22.º do RGH, aprovado pelo Decreto n.º 48 358, de 27 de Abril de 1968 e corresponde a procedimento que atenta gravemente contra a dignidade e prestígio do funcionário e da função, nos termos e para os efeitos do artigo 24.º do ED, punível com a pena disciplinar de inactividade.

Verifica-se a existência da circunstância agravante especial referida na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 29.º do ED.»

J) Notificada da acusação a recorrente Maria Filomena apresentou a sua defesa, que se dá aqui por reproduzida, e na qual concluiu por pedir o arquivamento do processo.

K) O Sr. Instrutor elaborou o relatório final, depois de inquiridas as testemunhas de defesa, o qual se dá aqui por reproduzido e de que constam as seguintes conclusões e propostas:

«20. Perante o que anteriormente se escreveu, entende-se ser de apresentar as seguintes conclusões:

a) A arguida efectivamente prestou serviço no turno das 8 às 16 horas do dia 4 de Janeiro de 1983;

b) A arguida teve sob sua responsabilidade o doente Iria durante o referido turno;

c) A arguida tinha ao seu dispor 'notas de enfermagem' com o teor de 'queixoso', 'confuso' e 'grave' constantes do livro de ocorrências e as notas, datadas de 3 de Janeiro de 1983, de dor ao movimento, 'muito queixoso', 'arrepios de frio' e 'avisar o médico', que figuravam na folha de serviço de enfermagem;

d) A arguida verificou pessoalmente que o menor Iria tinha 'mão inchada' e admite ter observado uma coloração 'ligeiramente avermelhada', mas que segundo a própria testemunha de defesa da arguida, o Sr. Dr. Freixo Osório, deveria ser 'azulada';

e) A arguida não chamou um médico para observar o doente, como as conclusões anteriores o justificavam e exigiam, o que foi expressamente reconhecido por uma das próprias testemunhas de defesa da arguida, o Sr. Dr. Freixo Osório;

f) O comportamento da arguida produziu efectivamente resultados prejudiciais para a saúde e para a própria vida do menor Iria e para o prestígio e a reputação do HDF.

21. Nestes termos, há que dar como procedente a acusação deduzida nos autos contra a arguida.

22. Face às conclusões obtidas, julga-se ser de formular as seguintes propostas:

a) Tendo em consideração os critérios gerais enunciados na lei, a natureza hospitalar do serviço, a categoria de enfermeira de 2.ª classe da arguida, o seu grau de culpa, as circunstâncias que rodearam a infracção, nomeadamente a circunstância agravante especial prevista na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 29.º do ED, e nos termos do artigo 24.º

do mencionado ED, proponho que seja aplicada à arguida a pena disciplinar de *inactividade por um ano.*»

L) Em seguida, o inspector-geral dos Serviços de Saúde exarou, em 31 de Janeiro de 1984, o seguinte despacho:

«No uso da competência que me é conferida pelo disposto na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 384/80, de 19 de Setembro, aplica à arguida neste processo, Maria Filomena do Rosário Rafael Martins, a prova disciplinar de inactividade por um ano, nos termos e com os fundamentos constantes do relatório do instrutor» (fl. 39 do instrutor).

M) Em 2 de Abril de 1984, a recorrente Maria Filomena Martins interpôs recurso hierárquico necessário deste despacho para o Ministro da Saúde.

N) Contra a recorrente Eugénia Manuela Leandro Almeida Franco, no processo disciplinar foi deduzida a seguinte acusação:

«Artigo 1.º Não ter chamado um médico de serviço, para observar o doente António José Ventura Iria, internado no Serviço de Ortopedia do HDF, quando a arguida estava de serviço no turno de enfermagem das 8 às 16 horas do dia 5 de Janeiro de 1983 e apesar do doente ter deixado de fazer mobilização activa dos dedos da mão esquerda, durante o turno de enfermagem das 16 às 24 horas do dia 4 de Janeiro de 1983 e apesar das notas datadas de 2 e de 3 de Janeiro de 1983, constantes da 'folha de serviço de enfermagem' do processo do doente e que referiram que este apresentava 'dor ao movimento', estava 'confuso', tinha 'arrepios de frio', 'temperatura' e que havia a necessidade de 'avisar um médico', e também do 'livro de ocorrências', onde se podia ler que o doente estava muito 'queixoso', 'confuso' e classificado de 'grave'.

O comportamento da arguida viola gravemente os deveres gerais de um enfermeiro, corresponde a não utilização, em tempo útil, de todos os meios que lhe foram facultados para tratamento do doente, nos termos da alínea *a*) do n.º 2 do artigo 22.º do RGH, aprovado pelo Decreto n.º 48 358, de 27 de Abril de 1968, e corresponde a procedimento que atenta gravemente contra a dignidade e prestígio do funcionário e da função, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 24.º do ED, punível com a pena disciplinar de inactividade.

Art. 2.º Não se ter assegurado da comparência de um médico de serviço para observar o doente António José Ventura Iria, internado no Serviço de Ortopedia do HDF, visto que o mesmo estava com 'tremores' e com temperatura de 40º, no turno das 8 às 16 horas do dia 6 de Janeiro de 1983, pelas 3 horas. Frisa-se que a arguida não observou nem registou o cheiro a 'podre' que emanava do gesso do doente, nem a coloração roxa dos dedos da mão esquerda do referido doente, que apenas foram detectados cerca de uma hora depois, pelo próprio pai do doente.

O comportamento da arguida viola gravemente os deveres gerais de um enfermeiro, corresponde a não utilização, em tempo útil, de todos os meios que lhe foram facultados para tratamento do doente, nos termos da alínea *a*) do n.º 2 do artigo 22.º do RGH, aprovado pelo Decreto n.º 48 358, de 27 de Abril de 1968, e corresponde a procedimento que atenta gravemente contra a dignidade e prestígio do funcionário e da função, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 24.º do ED, punível com a pena disciplinar de inactividade.

Verifica-se a existência das circunstâncias agravantes especiais referidas nas alíneas *b*) e *g*) do n.º 1 do artigo 29.º do ED [. . .].»

O) Notificada da acusação a recorrente Eugénia Manuela apresentou a sua defesa, que se dá aqui por reproduzida, e na qual concluiu por pedir o arquivamento do processo.

P) O Sr. Instrutor elaborou o relatório final, depois de inquiridas as testemunhas de defesa, que se dá aqui por reproduzido e do qual constam as seguintes conclusões e propostas:

«19. Perante o que anteriormente se escreveu, entende-se ser de apresentar as seguintes conclusões:

a) A arguida efectivamente prestou serviço no turno das 8 às 16 horas do dia 5 de Janeiro de 1983;

b) A arguida teve neste turno o menor António José Ventura Iria sob sua responsabilidade;

c) Apesar da multiplicidade de 'notas de enfermagem' contidas quer 'na folha de serviço de enfermagem' quer no 'livro de ocorrências', todas elas indicando claramente o estado de saúde do doente, a arguida não chamou um médico de serviço para observar o doente;

d) A arguida prestou serviço no turno de enfermagem das 8 às 16 horas do dia 6 de Janeiro de 1983;

e) A arguida teve nesse turno o menor Iria sob a sua responsabilidade;

f) A arguida apesar de ter constatado pessoalmente que o menor Iria estava com 'tremores' e com temperatura de 40º não assegurou a comparência de um médico de serviço para observar o doente, não tendo efectuado quaisquer diligências adequadas que permitissem a obtenção do devido apoio médico;

g) A arguida não observou o cheiro a 'podre' que emanava do gesso do menor nem a coloração roxa dos dedos da mão esquerda do referido menor, que apenas foram detectados pelo próprio pai do menor, durante o período de visitas e cerca de uma hora depois da observação feita pela arguida e referida na alínea anterior.

h) Somente após a intervenção do pai do menor é que a arguida abriu a tala gessada do menor e obteve apoio médico para o menor;

i) Verifica-se a acumulação de infracções;

j) Verifica-se a produção efectiva de resultados prejudiciais para o bom nome e reputação do HDF e para o estado de saúde do doente num caso em que a arguida podia prever essa consequência como efeito necessário da sua conduta.

20. Dão-se, assim, como provadas as duas acusações deduzidas contra a arguida nestes autos.

21. Face às conclusões obtidas, julga-se ser de formular as seguintes propostas:

a) Tendo em consideração os critérios gerais enunciados na lei, a natureza hospitalar do serviço, a categoria de enfermeira de 2.ª classe da arguida, o grave de culpa da arguida, as circunstâncias envolventes das infracções, nomeadamente, a existência de duas circunstâncias agravantes especiais das infracções, previstas nas alíneas *b*) e *g*) do n.º 1 do artigo 29.º do ED e nos termos conjugados dos artigos 26.º, 14.º, n.º 1, e 24.º, n.º 1, todos do citado Estatuto, proponho que seja aplicado à arguida a pena disciplinar de *inactividade por um ano.*

[. . .]»

Q) Em seguida, o inspector-geral dos Serviços de Saúde, em 31 de Janeiro de 1984, o seguinte despacho:

«No uso da competência que me é conferida pelo disposto no alínea *b*) do n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 348/80, de 19 de

Setembro, aplico à arguida neste processo, Eugénia Manuela Leandro Almeida Franco, a pena disciplinar de inactividade por um ano, nos termos e com fundamentos formulados no relatório» (fl. 44).

R) Em 2 de Abril de 1984, a recorrente Eugénia Manuela Franco interpôs recurso hierárquico necessário deste despacho para o Ministro da Saúde.

S) Sobre os aludidos recursos hierárquicos interpostos pelos recorrentes foi emitido pelos Serviços de Contencioso do Ministro da Saúde, em 8 de Maio de 1984, o parecer n.º 90/84, que se dá aqui como reproduzido, e no qual se concluiu que a petição de recurso devia ser indeferida, por não se verificarem as ilegalidades invocadas pelos recorrentes, mantendo-se, em consequência, a pena disciplinar aplicada pelo inspector-geral dos Serviços de Saúde a cada recorrente.

T) Sobre este parecer foi exarado, em 18 de Maio de 1984, pelo Sr. Ministro da Saúde, o despacho de «Concordo», que constitui o objecto deste recurso contencioso.

Alegam os recorrentes — conclusão 4.ª das suas alegações — a inconstitucionalidade do ED de 1984.

Trata-se, porém, de questão de que não importa conhecer, como se decidiu, em caso similar, no Acórdão deste Supremo Tribunal de 21 de Maio de 1991, recurso n.º 27 257.

Assim, é de considerar que só na medida em que o julgamento da inconstitucionalidade se repercute na legalidade do acto objecto do recurso, se deve conhecer de tal arguição.

Ora, no caso destes autos, a pena aplicada pelo acto recorrido não se fundamenta de algum modo no ED de 1984, mas apenas no de 1979, que vigorava ao tempo da prática das infracções em causa.

Quer o despacho do inspector-geral, quer o de Ministro da Saúde, são, directa ou indirectamente, de concordância com o relatório final do Sr. Instrutor, o qual enquadra jurídico-disciplinarmente as faltas sancionadas em preceitos do ED de 1979.

Não se conhece, pois, da arguida inconstitucionalidade do ED de 1984.

Cumpre, agora, apreciar a inexistência material de faltas alegada pelos recorrentes.

Não oferece qualquer dúvida que o recorrente Jaime prestou efectivamente serviço nos turnos de enfermagem das 16 às 24 horas do dia 4 de Janeiro de 1983 e das 16 às 24 horas do dia 5 de Janeiro de 1983; teve efectivamente o menor Iria, durante esses turnos, sob sua responsabilidade; não chamou, nesse período, o médico de serviço para observar o menor; este teve no primeiro daqueles turnos «epistaxis» e no segundo referiu-lhe queixas de «um ardor» do hemitoraz direito; o que o recorrente não registou no «livro de ocorrências»; também das notas da «folha de enfermagem» constavam que o menor apresentou «dor ao movimento», estava «confuso», tinha «arrepios de frio», «temperatura» e «avisou o médico» e que o doente estava «muito queixoso» e classificado de «grave», ainda o doente havia deixado de fazer mobilização activa dos dedos da mão esquerda desde o turno das 16 às 24 horas do dia 4 de Janeiro de 1983, tudo como se havia concluído no relatório final [alínea *F*) da matéria de facto].

Em relação à recorrente Maria Filomena o mesmo sucede quanto aos factos constantes da conclusão do relatório final das alíneas *a*) a *d*) e bem assim que não chamou o médico para observar o doente [alínea *K*) da matéria de facto].

Também em relação à recorrente Eugénia Manuela não oferece dúvidas e surge incontroversa a ocorrência dos factos das conclusões *a*) a *h*) do relatório final do respectivo processo disciplinar [alínea *P*) da matéria de facto].

Os recorrentes limitam-se a impugnar que devessem chamar um médico do serviço para que observasse o doente Iria, pelo que importa cuidar de ver se se verifica em relação a cada um deles, a omissão desse dever de cuidado, como lhes foi imputado na acusação.

Alegam os recorrentes, e cada um deles, que não pode imputar-se, no caso, a referida falta aos enfermeiros, pois que tratando-se de um doente grave competia aos médicos visitá-lo todos os dias, o que não foi feito; por outro lado, a existência de febre, arrepios de frio, etc., não eram sintomas para que a eles enfermeiros se representasse o estado grave da gangrena no braço esquerdo do doente Iria e, se da papeleta da enfermaria constava a nota de «chamar o médico», tal nota era um aviso geral para que este fosse chamado se houvesse algum facto imprevisto, algum colapso.

Mas sem razão, como se julga.

É obvio que a eventual negligencia do médico de observar o doente grave não dispensa o cumprimento do dever de cuidado que se impõe aos enfermeiros de chamar um médico de serviço.

Embora seja de considerar que a circunstância de um doente internado se encontrar em situação considerada 'grave' não determina, por si só, a obrigação de os enfermeiros a quem ele está sucessivamente confiado chamarem o médico de serviço, não se pode aceitar que não o façam, perante a ocorrência de sintomas que sejam indiciadores de agravamento do estado desse doente.

Ora, essa sintomatologia ocorreu no caso destes autos, e em moldes que os recorrentes bem podiam aperceber-se.

Assim, a «epistaxis», perda de mobilização activa dos dedos da mão esquerda e queixas de ardor, ocorridas nos turnos de serviço do recorrente Jaime; a verificação feita pela recorrente Maria Filomena de «mão inchada» e de dedos ligeiramente «avermelhados»; e tremuras, temperatura de 40 e cheiro a «podre» que emanava do gesso do doente e coloração roxa dos dedos da mão esquerda do menor doente mencionados na acusação da recorrente Eugénia, que esta não detectou e que foi detectada pelo pai do doente.

Tudo isso, aliado ao facto de o menor Iria estar classificado de «grave» e ao referido nas notas constantes da «folha do serviço de enfermagem» e do «livro de ocorrências», a que também se refere na acusação dos recorrentes, é justificação bastante para que se dê por provada a necessidade e o dever dos recorrentes de chamar um médico para observar o doente.

É, assim, de considerar provada a materialidade constante das mencionadas acusações, que constituem infracção disciplinar, na medida em que houve omissão de um dever de cuidado que, como enfermeiros, cabia aos recorrentes.

Improcede, pois, esta arguição dos recorrentes.

Todavia, procede a violação de lei, que invocam, por errado enquadramento dessa infracção no artigo 24.º, n.º 1, do ED.

Com efeito, e como se decidiu em casos semelhantes nos Acórdãos de 24 de Março de 1987 e de 31 de Outubro de 1990, nos recursos n.os 22 040 e 23 334, respectivamente, estas condutas dos recorrentes não podem ser consideradas como atentando gravemente contra a dignidade e o prestígio do funcionário e da função, pois que não

foram os recorrentes acusados de terem contribuído, por qualquer forma, para o evento letal. O que as condutas dos recorrentes revelam é negligência grave ou grave desinteresse dos deveres profissionais, pelo que não deviam ter sido enquadrados, como foram, no artigo 24.º, n.º 1 — a que corresponde a pena de inactividade — mas antes no artigo 23.º, n.º 1, do mesmo ED de 1979 — a que corresponde a pena de suspensão. Do errado enquadramento efectuado resulta o vício de violação da lei.

Pelo exposto, e pela procedência dos mencionados vícios de violação de lei, acordam em conceder provimento aos recursos, anulando o despacho contenciosamente neles impugnado.

Sem custas.

Lisboa, 18 de Março de 1993. — *António José Ribeiro da Cunha* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira — Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 18 de Março de 1993.

Assunto:

Empreitada de obras públicas. Critério de adjudicação.

Doutrina que dimana da decisão:

Num concurso de empreitada de obras públicas, regulado pelo Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, o dono da obra está vinculado a efectuar a adjudicação da empreitada segundo os critérios ou factores constantes do programa e do anúncio do concurso: se ele se afastar desses critérios, recorrendo a outros não previstos nos mencionados elementos do concurso, o acto de adjudicação fica necessariamente viciado por violação de lei.

Recurso n.º 27 496, em que são recorrente Fernando Braz de Oliveira, Consultores de Engenharia, L.da, e recorrido o Governo Regional da Madeira. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Sampaio da Nóvoa.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Fernando Braz de Oliveira, Consultores de Engenharia, L.da, com sede no Altinho de São João, Sesimbra, interpôs recurso contencioso da Resolução n.º 565 do Governo Regional da Madeira (GRM), de 20 de Abril de 1989, que adjudicou ao consórcio Planege, L.da, e Epurcesl, L.da, o controlo e fiscalização da empreitada da estação de tratamento e destino final de resíduos sólidos da Meia Serra, arguindo essa resolução de se encontrar «eivada de ilegalidade e vício de forma ao desrespeitar os princípios de objectividade e imparcialidade dos concursos e o disposto no artigo 93.º, n.os 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, e ainda nos artigos 268.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP) e 1.º, n.º 1, alínea *d*), do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho».

Na resposta ao recurso a autoridade recorrida, para além de ter suscitado a questão prévia da intempestividade do recurso, sustentou que a deliberação impugnada não viola nenhuma das disposições legais ou constitucionais citadas na petição de recurso, nem quaisquer outras.

Citado o recorrido particular — o consórcio Planege, L.da, e Epurcesl, L.da — para contestar o recurso, não o fez.

Por Acórdão de 31 de Outubro de 1990 decidiu-se que não procedia a questão prévia suscitada, ordenando-se por isso o prosseguimento do recurso.

Tendo o GRM interposto recurso desse acórdão para o pleno da Secção, foi tal recurso recebido para subir imediatamente nos autos, mas, por Acórdão do pleno de 23 de Maio de 1991, foi alterado o regime de subida do recurso jurisdicional, determinando-se a baixa do processo à Secção para prosseguimento do recurso contencioso e oportuna subida do mencionado recurso jurisdicional, se for caso disso.

Em alegações finais a recorrente formulou as seguintes conclusões:

«A anulação da Resolução n.º 565 do GRM que, ao adjudicar a empreitada à Planege e Epurcesl, decidiu com:

Violação de lei, ao desrespeitar o disposto nos artigos 93.º, n.os 1 e 2, 62.º, n.º 1, alínea *e*), e 63.º, n.º 2, alínea *p*), do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto e o artigo 266.º, n.º 2, da CRP, já que ao alterar os critérios de avaliação das propostas a concurso, com desrespeito do disposto no aviso e no programa do mesmo, desrespeitou os princípios da igualdade e imparcialidade e objectividade, essenciais aos concursos públicos. Ao fazê-lo, prejudicar gravemente a recorrente e viciou irremediavelmente os resultados do concurso;

Violação de lei, ainda, por desrespeitar a vontade da recorrente alterando ilegalmente a sua proposta contratual, acrescentando-lhe um custo de transporte, de origem e avaliação desconhecidas, com violação dos artigos 71.º e 73.º do Decreto-Lei n.º 235/86 e do princípio da igualdade de apreciação das propostas, contido no artigo 266.º, n.º 3, da CRP.

De vício de forma, por não se encontrarem, suficiente e esclarecedoramente fundamentadas, as classificações numéricas atribuídas aos vários factores em apreciação, e na qual assentou a deliberação recorrida, com desrespeito do disposto no artigo 268.º, n.º 2, da CRP e do artigo 1.º, n.º 1, alínea *d*), do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.»

O GRM também alegou, pronunciando-se no sentido da improcedência do recurso.

Junta aos autos a proposta integral e respectiva documentação do recorrido particular, foi proferido despacho para alegações complementares, que, no entanto, não foram apresentadas.

O digno magistrado do Ministério Público (MP) emitiu depois o seguinte parecer:

«Visto.

Atendo-nos aos vícios imputados ao acto recorrido pela impugnante do mesmo, cumpre-nos dizer o seguinte:

1. No que concerne ao vício de violação de lei levado à 2.ª conclusão — alegada alteração da proposta por acrescentamento de custo de transporte —, parece-nos que o que vem afirmado pela autoridade recorrida (cf. artigo 26.º da resposta a fl. 112 das alegações) convence

da sem razão da recorrente, sendo certo que tal facto foi indiferente à hierarquização das propostas, como se documenta (pela própria recorrente), a fls. 107 e 110.

2.º Aparentemente será difícil não conferir razão à recorrente no que tange à alegada alteração dos critérios de avaliação das propostas, vertida na conclusão 1.ª, e consubstanciada no relatório da apreciação de propostas levado a efeito pela comissão respectiva, e assumido pela autoridade recorrida, quando fez emergir no que respeita à avaliação técnica os elementos discriminados a fl. 110, quando em confronto com o programa do concurso e com o aviso de empreitada (cf. fl. 9, n.º 13). Na verdade, o elemento '*curriculum* da empresa e assessoria disponível' (já que quanto aos elementos integrantes dos factores *Q*2 e *Q*3, e independentemente do que pudesse dizer-se a propósito da exigência da comprovação de idoneidade do concorrente, a que se refere o n.º 11 do aviso, os mesmos integram o conteúdo dos critérios referidos no n.º 13, poderá considerar-se 'surprendente' quanto às expectativas dos concorrentes, não só tendo em vista o que fora anunciado quanto à empreitada a concurso, como face ao que decorre do preceituado nos artigos 62.º, n.º 1, alínea *e*), 63.º, n.º 2, alínea *f*), e 93.º, n.º 2, todos do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto.

Aparentemente, disse-se em cima.

Na verdade, analisando os elementos que foram tomados em conta pela comissão de análise e avaliação, parece-nos lícito concluir que os falados elementos de ordem técnica, e em particular o que foi considerado pelo factor *Q*1, não são mais do que 'componentes' (na terminologia da própria comissão) dos 'elementos técnicos afectos à equipa de controle e fiscalização, bem como dos outros técnicos que colaboraram ao longo da obra. Agindo de tal modo, a comissão não terá inovado, havendo-se pois circunscrito ao que fora publicitado.

3. Cremos, no entanto, que já será difícil não conferir razão ao que vem alegado quanto à falta de fundamentação no que concerne à quantificação para cada concorrente, dos referidos elementos que integravam a avaliação técnica. Na verdade, o preenchimento do conteúdo das três 'componentes' em que foram desdobrados os 'currículos dos elementos técnicos afectos [. . .]', constantes do programa e anúncio do concurso, não resulta justificado de molde a sermos situados no item cognoscitivo da comissão, e bem assim sobre o modo como quantificou os critérios de ponderação que a final foram decisivos para eleger a proposta mais vantajosa.

Assim, e por tal integrar vício de forma por falta de fundamentação a que todo o acto administrativo está adstrito (cf. artigos 268.º, n.º 3, da CRP e 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho), e, por tal fundamento, parece-nos que o recurso deverá ser julgado procedente.»

Colhidos os vistos dos adjuntos, cumpre decidir.

2 — Em matéria de facto com interesse para a decisão apura-se o seguinte:

a) Pela Secretaria Regional do Equipamento Social (SRES) do GRM foi publicado anúnico a declarar aberto concurso público nos termos do artigo 49.º do Decreto-Lei n.º 235/86 para a empreitada designada como «Controlo e Fiscalização da Empreitada da Estação de Tratamento e Destino Final de Resíduos Sólidos, na Meia Serra», constando dos seus n.º 11 e 13 o seguinte:

«11) Os concorrentes deverão fazer acompanhar a sua proposta dos documentos e certidões comprovativos da sua idoneidade e capacidade técnica adequada a assegurar cabalmente os objectivos do concurso, nomeadamente:

Declaração sobre as habilitações ou diplomas profissionais da empresa ou dos seus quadros e, em especial, dos responsáveis pelo controlo da fiscalização.

Currículo dos técnicos que ficarão vinculados ao contrato.

Declaração que mencione os técnicos, órgãos técnicos e pessoal auxiliar que estejam ou não integrados na empresa a que recorrerá para a execução da obra.

[. . .]

13) A adjudicação será feita à proposta mais vantajosa, atendendo aos seguintes critérios, por ordem decrescente da sua importância: aos currículos dos elementos técnicos afectos à equipa de controlo e fiscalização, bem como dos outros técnicos que colaborarão ao longo da obra, e ao preço da proposta» (fl. 9).

b) Do programa do concurso constava, relativamente ao critério de apreciação das propostas, o seguinte:

«12.1 — Para a comparação e apreciação das propostas atender-se-á:

Aos *curricula* dos elementos técnicos afectos à equipa de controlo e fiscalização, bem como dos outros técnicos que colaborarão ao longo da obra;

Ao preço da proposta» (fls. 10 e segs);

c) Das condições técnicas especiais respeitantes ao concurso constava, relativamente à equipa de controlo e fiscalização, além do mais, o seguinte:

«3.2 — Meios materiais.

Será encargo do empreiteiro da obra o fornecimento e manutenção de instalações para escritório da fiscalização, respectivo mobiliário e equipamento.

As despesas de habitação e estadia da equipa de controlo e fiscalização, bem como de viagens entre o Funchal e o continente, serão encargos do adjudicatário [. . .]»;

d) Pela comissão de apreciação foi elaborado o seguinte relatório de apreciação das propostas apresentada ao concurso:

«1 — Introdução.

No dia 7 de Março de 1989, efectuou-se, na SRES, o acto público do concurso para o 'Controlo e Fiscalização da Empreitada de Execução da Estação de Tratamento e Destino Final e de Resíduos Sólidos, na Meia Serra', com um preço base de 29 000 000$ e um prazo de 16 meses.

2 — Propostas apresentadas e admitidas.

Apresentaram-se a este concurso nove concorrentes, tendo sido excluídas as variantes dos concorrentes 1, 3, 4, 5, 6 e 8, por se tratar de propostas condicionadas, contrariando o disposto no n.º 8.1 do programa do concurso.

Assim, foram admitidas as seguintes propostas:

	Valor
1 — Fernando Eduardo Alcobia Vieira	44 150 000$00
2 — Planege, L.da e Epurcesl, L.da	28 529 000$00
3 — Hidroprojecto, S. A.	36 624 000$00
4 — Proman, L.da	28 941 000$00
5 — Pormetodo, S. A.	25 416 000$00
6 — FBO — Fernando Brás de Oliveira, L.da . .	21 198 500$00
7 — Profabril, S. A.	30 780 000$00
8 — Tecnoplano, S. A. e Madplano, L.da	27 060 000$00
9 — Planimetro, L.da	28 000 000$00

3 — Análise das propostas.

O n.º 12,1 do programa do concurso refere que '[. . .] a comparação e apreciação das propostas atenderá:

Aos *curricula* dos elementos técnicos afectos à equipa de controlo e fiscalização, bem como dos outros técnicos que colaborarão ao longo da obra.

Ao preço da proposta.»

Assim, as propostas foram classificadas pela atribuição, a cada uma delas, de uma pontuação final, a qual resultou da pontuação parcial decorrente das avaliações técnica e de preço, com o coeficiente de ponderação de 0,6 na primeira e 0,4 na segunda, o que consideramos ajustado ao critério definido no programa do concurso.

Relativamente ao preço, atribuímos uma pontuação de 1 a 10, com intervalos de 2200 contos entre os valores arredondados das propostas mais baixas e mais alta, ou seja, entre 22 000 e 44 000 contos. Desta forma foi atribuída a pontuação 10 à proposta de mais baixo preço, incluída no primeiro intervalo, e a pontuação 1 à de mais alto preço.

No que se refere à avaliação técnica foram definidas três componentes, que se julgam fundamentais:

Curriculum da empresa e assessoria específica disponível;

Curriculum da equipa de fiscalização;

Meios humanos e materiais afectos à equipa de fiscalização. Metodologia de intervenção.

A soma das pontuações das três componentes é 10, com a ponderação indicada no mapa anexo.

Com o método adoptado procurou-se quantificar, quanto possível, o mérito de cada proposta, tendo em atenção a natureza da empreitada objecto de controlo e fiscalização.

Observa-se que os valores das propostas 5 e 6 foram acrescidos dos custos estimados dos transportes locais, considerados, por esses concorrentes, como encargos do dono da obra.

O resultado da avaliação feita vem indicado no mapa anexo.

4 — Conclusão.

De acordo com o mapa anexo, a proposta de mais alta pontuação foi apresentada pelo concorrente 2.

Assim, nos termos do disposto no n.º 12.1 do programa do concurso, no que respeita à determinação da proposta mais vantajosa, a comissão é de parecer que o 'Controlo e Fiscalização da Empreitada de Execução da Estação de Tratamento e Destino Final de Resíduos Sólidos, na Meia Serra', seja adjudicado ao consórcio Planege — Consultores de Engenharia e Gestão, L.da e Epurcesl — Consultores de Engenharia de Resíduos e Gestão Urbana, L.da, pelo valor de 28 529 000$.

Número	Valor *B* = Base *V* = Variante	Classificação das propostas					Pontuação final ponderada *F*	Classificação ordenada
		Preço	Técnica					
		P	*Q*1	*Q*2	*Q*3	*Q*		
1	*B* — 44 150 000$	1	1	2	1	4	2,8	7
2	*B* — 28 529 000$	8	3	4	3	10	9,2	1
3	*B* — 36 624 000$	4	3	4	2	9	7,0	4
4	*B* — 28 941 100$	7	2	3	2	7	7,0	4

Número	Valor *B* = Base *V* = Variante	Classificação das propostas					Pontuação final ponderada *F*	Classificação ordenada
		Preço	Técnica					
		P	*Q*1	*Q*2	*Q*3	*Q*		
5	*B* — 27 400 000$	8	2	2	2	6	6,8	5
6	*B* — 23 200 000$	10	3	3	2	8	8,8	2
7	*B* — 30 780 000$	7	3	3	2	8	7,6	5
8	*B* — 27 060 000$	8	2	2	2	6	6,8	5
9	*B* — 28 000 000$	8	1	2	1	4	5,6	6

Classificações:

	Escalas
P = Preço	1 a 10
*Q*1 = *Curriculum* da empresa e assessoria disponível .	1 a 3
*Q*2 = *Curriculum* da equipa de fiscalização	1 a 4
*Q*3 = Meios humanos e materiais afectos à equipa de fiscalização:	
Metodologia de intervenção	1 a 3

Q = *Q*1 + *Q*2 + *Q*3

F = 0,4P + 0,6*Q*» (fls. 13 e segs.);

«Resolução n.º 565/89. — Tendo tomado conhecimento do relatório da comissão de análise de propostas presentes ao concurso de «Controlo e Fiscalização da Empreitada de Estação de Tratamento Destino Final de Resíduos Sólidos, na Meia Serra», o Conselho do Governo, reunido em plenário em 20 de Abril de 1989, resolveu adjudicar os referidos trabalhos à empresa Planege, L.da, pelo valor de 28 529 000$, de acordo com a respectiva proposta, por ser a mais vantajosa.

Presidência do Governo Regional. — O Presidente do Governo Regional, *Alberto João Cardoso Gonçalves Jardim* (fl. 8).

f) No dia 18 de Julho de 1989, a SRES, do GRM, enviou à recorrente, sobre o assunto «Controlo e Fiscalização da Estação de Tratamento e Destino Final de Resíduos Sólidos, na Meia Serra», um ofício do seguinte teor:

«Para os devidos efeitos e de conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 98.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, informo V. Ex.a que os serviços acima mencionados foram adjudicados ao consórcio Planege, L.da e Epurcesl, L.da, pelo montante de 28 529 000$.

O relatório e demais documentos justificativos da citada adjudicação poderão ser consultados no dia 31 do corrente mês, pelas 10 horas, no Sector de Concursos e Contratos, desta Secretaria Regional» (fl. 7).

3 — A recorrente arguiu dois vícios de violação de lei, e ainda o vício de forma por insuficiência de fundamentação.

Aqueles vícios de violação de lei consistiriam, segundo a recorrente, no seguinte:

Por um lado, foram alterados os critérios de avaliação das propostas a concurso, com desrespeito ao disposto no aviso e no programa do concurso;

Por outro lado, houve alteração ilegal da proposta da recorrente, pois foi acrescentado um custo de transporte, de origem e avaliação desconhecidos.

Analisemos estes vícios, que são de conhecimento prioritário em relação ao vício de forma (artigo 57.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos).

O Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, alterou o regime jurídico das empreitadas e fornecimento de obras públicas, dispondo-se no seu artigo 59.º, n.º 1, que «o concurso terá por base um projecto, um caderno de encargos e um programa de concurso, emanados do dono da obra».

O caderno de encargos «é o documento que contém, ordenadas por artigos numerados, as cláusulas jurídicas e técnicas, gerais e especiais a incluir no contrato a celebrar» (artigo 61.º, n.º 1): quanto ao programa do concurso, destina-se ele a definir os termos a que obedece o respectivo processo e especificará, além do mais, «os critérios de apreciação das propostas para adjudicação da empreitada, com indicação, por ordem decrescente, da importância que se lhes atribui» [artigo 62.º, n.º 1, alínea *e*)], critérios estes que devem constar do anúncio do concurso [artigo 63.º, n.º 2, alínea *p*)].

E no artigo 93.º, n.ºs 1 e 2, do mencionado decreto-lei dispõe-se o seguinte:

«1 — O critério no qual se baseia a adjudicação será o da proposta mais vantajosa, implicando a ponderação de factores variáveis, designadamente o preço, o prazo de execução, o custo de utilização, a rendabilidade, o valor técnico e, se for caso disso, quaisquer outros que assumam especial interesse público geral ou local.

2 — No programa e no anúncio do concurso deverão ser mencionados todos os factores cuja ponderação está prevista.»

4 — Resulta dos preceitos indicados que o dono da obra está vinculado a efectuar a adjudicação da empreitada segundo os critérios ou factores constantes do programa e do anúncio do concurso: se ele se afastar desses critérios, recorrendo a outros não previstos nos mencionados elementos do concurso, o acto de adjudicação fica necessariamente viciado por violação de lei.

E é o que acontece no caso em apreciação, como se passa a demonstrar.

Tanto no anúncio como no programa do concurso faz-se apenas referência aos seguintes critérios de apreciação das propostas:

Currículos dos elementos técnicos afectos à equipa de controlo e fiscalização, bem como dos outros técnicos que colaborarão ao longo da obra;

Preço da proposta.

Acontece, no entanto, que no relatório de apreciação das propostas, elaborado pela comissão de apreciação, e que serviu de base ao acto de adjudicação, se refere que quanto à avaliação técnica foram definidas as seguintes três componentes:

«*Curriculum* da empresa e assessoria específica disponível;

Curriculum da equipa de fiscalização;

Meios humanos e materiais afectos à equipa de fiscalização. Metodologia de intervenção.»

Ora, comparando estas três componentes com os critérios definidos no anúncio e no programa do concurso, verifica-se que aquelas vão muito para além destes critérios.

De facto, tais critérios apontam para os currículos dos técnicos que façam parte ou colaborem na equipa de controlo e fiscalização: são eles que estão concretamente em causa, e não propriamente o «*curriculum* da empresa e assessoria específica disponível», podendo até nem haver coincidência entre esses dois currículos, ou seja, por exemplo, uma empresa pode ter um currículo muito bom, mas podem já não se bons os currículos dos técnicos de que disponha em determinado momento ou que destaque para certa obra. E o que consta do anúncio e programa do concurso diz respeito apenas aos currículos dos técnicos, não sendo, pois, lícito chamar à colação o currículo da empresa a que os mesmos pertençam.

Por outro lado, quanto aos «meios humanos e materiais afectos à equipa de fiscalização», não se tratando já de currículos, que fazem parte de uma outra componente, só pode a comissão ter-se pretendido referir à importância desses meios, o que não consta do anúncio e do programa do concurso, o mesmo acontecendo quanto à «metodologia de intervenção», cujo alcance, aliás, não é indicado pela comissão, não se ficando por isso a perceber muito bem do que se trata.

Acresce que, quanto aos currículos da equipa de fiscalização, se no anúncio e programa do concurso se faz referência apenas aos currículos dos técnicos, a comissão de apreciação atendeu ao *curriculum* da equipa de fiscalização», e, como desta também faz parte pessoal não técnico (por exemplo, pessoal administrativo), parece que também nesta parte se foi além do que constava do anúncio e do programa do concurso.

E não se argumente com o disposto no n.º 11 do anúncio do concurso, para, com base nele, se sustentar que a comissão de avaliação — e, consequentemente, o dono da obra — poderia ter recorrido, para seleccionar a proposta mais vantajosa, a todas as «componentes» acima referidas: é que uma coisa é a exigência da apresentação pelos candidatos de determinados documentos ou certidões, exigência essa contida naquele n.º 11, e outra a definição dos critérios de apreciação das propostas, claramente contida no n.º 13 do anúncio, sendo, portanto, só a estes critérios, e não a quaisquer outros elementos, que era possível atender para a escolha da proposta mais vantajosa.

Ao não proceder desta maneira, o acto contenciosamente impugnado ficou inquinado pelo vício de violação de lei.

5 — Quanto ao outro vício da violação de lei invocado pela recorrente, resultaria ele, como atrás se disse, de ter havido alteração ilegal da sua proposta, pelo acrescentamento de um custo de transporte, de origem e avaliação desconhecidos.

Verifica-se de facto que a comissão de apreciação resolveu adicionar ao valor da proposta da recorrente — e ainda de um outro candidato ao concurso — os «custos estimados dos transportes locais, considerados, por esses concorrentes, como encargos do dono da obra: assim, a proposta da recorrente, que era de 21 198 500$, passou para 23 200 000$, e foi este valor que foi tomado em conta para a apreciação das propostas».

E não há dúvida de que a comissão de apreciação não podia proceder desta maneira, pois que, sendo a proposta «o documento pelo qual o concorrente manifesta ao dono da obra a vontade de contratar e indica as condições em que se dispõe a fazê-lo» (artigo 71.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 235/86), é evidente que o dono da obra tem que considerar esta proposta nos exactos termos em que está formulada,

não podendo introduzir nela qualquer alteração, nomeadamente quanto ao valor da mesma constante (ainda para mais quando não se sabe, porque ele não o explica, em que é que se baseou para aumentar o valor da proposta em cerca de 2000 contos).

Simplesmente, no caso em apreciação, a alteração introduzida pela comissão de apreciação no valor da proposta apresentada pela recorrente acabou por não ter quaisquer reflexos na ordenação dos candidatos, e isto pelo critério que ela adoptou de, relativamente aos preços das propostas, atribuir uma pontuação de 1 a 10, com intervalos de 2200 contos entre os valores arredondados das propostas mais baixa e mais alta, ou seja, entre 22 000 e 44 000 contos, atribuindo-se a pontuação 10 à proposta de mais baixo preço, incluída no primeiro intervalo, e a pontuação 1 à de mais alto preço.

Assim, o primeiro intervalo iria de 22 000 a 24 000 contos, o segundo de 24 200 a 26 400 contos e o terceiro intervalo de 26 400 a 28 600 contos, correspondendo a cada um desses intervalos, respectivamente, as pontuações de 10, 9 e 8 (e assim, sucessivamente, para os restantes intervalos).

Deste modo, a proposta da recorrente ficaria — com ou sem acrescentamento — incluída no primeiro intervalo, o que de facto aconteceu, pois foi-lhe atribuída a pontuação de 10, enquanto relativamente ao candidato a quem foi adjudicada a empreitada — cuja proposta de preço era de 28 529 000$ —, estando incluído o valor da sua proposta no terceiro intervalo, foi-lhe de facto atribuída a pontuação de 8.

Em face do exposto, e porque, apesar da alteração introduzida pela comissão de apreciação, o critério constante do anúncio e do programa do concurso, respeitante ao «preço da proposta», acabou por ser correctamente aplicado, sem se traduzir em prejuízo para o recorrente, entede-se que nesta parte não procede o vício de violação de lei por ela invocado.

6 — Mas procede, como já se disse, o outro vício de violação de lei que acima se analisou, o que prejudica a apreciação do vício de forma por falta de fundamentação, também invocado pela recorrente.

Em face do exposto, acordam em conceder provimento ao recurso, anulando a resolução impugnada.

Sem custas.

Lisboa, 18 de Março de 1993. — *Alberto Manuel Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* (relator) — *José Manuel de Moura Pires Machado* — *José Maria Gonçalves Pereira* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 18 de Março de 1993.

Assunto:

Função pública. Carreiras médicas. Concurso de habilitação.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Na apreciação por ordem decrescente dos vários elementos do currículo dos candidatos, imposta pelo n.º 21 do Regulamento aprovado pela Portaria n.º 231/86, de 21 de Maio, não é o júri obrigado a fazer uma quantificação numérica desses elementos.

2 — Incorre em erro de direito o acto que, contra o disposto nesse n.º 21, não estabelece ordem decrescente dos elementos a considerar em concurso de habilitação, fazendo, pelo contrário, uma apreciação global daqueles elementos, socorrendo-se duma norma que estabelece essa forma de apreciação, mas só aplicável ao concurso de provimento.

Recurso n.º 28 655, em que são recorrente Maria Amélia dos Santos Melo Barroca e recorrido o Ministro da Saúde. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Pires Machado.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Maria Amélia dos Santos Melo Barroca, casada, médica, residente no Porto, recorre contenciosamente do despacho de 29 de Maio de 1990, do Ministro da Saúde, que indeferiu o recurso hierárquico, interposto pela recorrente, do despacho de 9 de Novembro de 1989, do director-geral dos Hospitais, que homologou a lista de classificação final do concurso de habilitação para o grau de chefe de serviço de pediatria médica, aberto por aviso publicado na 2.ª série do *Diário da República,* de 13 de Abril de 1987.

Fundamenta o recurso, desde logo, em violação de lei, resultante do facto de o júri do concurso não ter exarado em acta as fórmulas valorativas que terá utilizado, para a avaliação curricular; depois, em erro nos pressupostos de facto, ao atribuir à recorrente insuficiência nas alíneas *b*), *c*), *d*) e *f*), que não se sabe o que sejam; se se tratar das alíneas designadas por essas letras, do artigo 21.º do Regulamento do concurso, então a recorrente preenche os requisitos nelas indicados; o despacho enferma, também, de vício de forma, por falta de fundamentação.

A entidade recorrida *não respondeu.*

A recorrente sintetizou as suas *alegações* nas seguintes conclusões:

1) O acto recorrido está inquinado de vício de forma e de violação de lei;

2) O n.º 21 do Regulamento do concurso é valorativo para o júri e estipula que serão obrigatoriamente considerados os elementos constantes das suas alíneas e valorizados por ordem decrescente na apreciação dos currículos;

3) Para o efeito, teria o júri de estabelecer uma grelha valorativa, por ordem decrescente (e não necessariamente numérica);

4) Só assim poderiam os candidatos acompanhar o itinerário valorativo e cognoscitivo seguido pelo júri nessa apreciação e exercer o controle jurisdicional dos vícios relativos a quaisquer aspectos vinculados;

5) A inobservância do n.º 21 do Regulamento do concurso constitui erro de direito, que integra vício de violação de lei;

6) Existe erro nos pressupostos de facto na valoração operada pelo acto recorrido, erro este que é gerador do vício de violação de lei, pois,

7) Como vem alegado no presente recurso, a recorrente preenche, real e efectivamente, todas as alíneas do n.º 21 do Regulamento do

concurso, pelo que nunca poderia ser excluída por alegada insuficiência;

8) O acto recorrido não está fundamentado, nos termos do disposto n.º 17.1 do Regulamento do concurso e dos artigos 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, e do 268.º, n.º 3, da Constituição;

9) O júri do concurso deveria fundamentar as suas deliberações, expressamente e nas respectivas actas, como o exigem os sobreditos preceitos legais;

10) Essa falta de fundamentação acarreta a mesma falta no acto recorrido, que sufragou a homologação da lista de classificação elaborada pelo júri;

11) A falta de fundamentação é equivalente a adopção de fundamentos que, por insuficiência, contradição ou obscuridade, não esclareça, de forma concreta, a motivação do acto: artigo 1.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77;

12) O facto de o acto recorrido (por força da decisão do júri) não ter feito valoração, por ordem decrescente, das alíneas do n.º 21 do Regulamento do concurso, constitui falta de fundamentação do acto administrativo;

13) O facto de se dizer que a recorrente é excluída por insuficiência nas alíneas *b*), *c*), *d*) e *f*), sem qualquer justificação mais, constitui, também, falta de fundamentação do mesmo acto;

14) Subsidiariamente e quando assim se não entenda, o facto referido na conclusão 13 constitui, pelo menos, fundamentação manifestamente insuficiente;

15) O próprio acto recorrido reconhece isso mesmo, quando tem de fazer suposições para compreender a motivação da decisão do júri;

16) Essa falta de fundamentação e, subsidiariamente, a fundamentação insuficiente, afecta o acto recorrido de vício de forma.

Em virtude da junção de novos elementos documentais, a recorrente apresentou alegações complementares, em que salientou nunca ter pretendido que a classificação dos factores referidos no n.º 21 do Regulamento do concurso fosse numérica, mas que fosse feita por ordem decrescente; e, porque o acto do júri tinha que ser fundamentado, estava ele obrigado a expor, por escrito, a referência legal das alíneas que indicou.

Não houve contra-alegações.

Segundo o digno magistrado do Ministério Público (MP) (e porque a prova do concurso consistia exclusivamente na discussão pública do currículo, em cuja apreciação eram obrigatoriamente considerados e valorizados os elementos descritos nas alíneas *a*) a *f*) do n.º 21 do respectivo Regulamento, por ordem decrescente), estava o júri obrigado a pontuar numericamente os elementos a considerar, embora no exercício dum poder discricionário.

Não o tendo feito, houve violação de lei que deve levar à procedência do recurso.

Acabamos de descrever as posições do recorrente e do MP, e só elas porque a entidade recorrida não respondeu nem contra-alegou, como vimos.

Nesse contexto, teremos que *resolver as seguintes questões* em primeiro lugar, a de saber se o júri, para bem decidir, teria que estabelecer uma gradação, numérica ou não, dos factores a que devia atender; e se, sendo substancialmente desnecessária a fixação dessa gradação, a recorrente satisfazia a esses factores; se, pelas conclusões relativas

às anteriores questões, se entender que o acto recorrido não é inválido, haverá que ver, se o mesmo devia ser fundamentado e, devendo-o, se o está de modo legal.

Para a decisão do recurso são relevantes os seguintes factos:

1) Por aviso publicado na 2.ª série do *Diário da República,* de 13 de Abril de 1987 (que invocava, como bases normativas, o artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 310/82, de 3 de Agosto, e o Regulamento aprovado pela Portaria n.º 231/86, de 21 de Maio) foi publicitada a abertura de concurso de habilitação ao grau de chefe de serviço hospitalar da carreira médica hospitalar.

2) A recorrente apresentou a sua candidatura ao concurso referido no n.º 1, tendo apresentado documentos tendentes a demonstrar as seguintes situações, a si respeitantes:

a) Exerceu funções no Hospital de Crianças Maria Pia, do Porto, como médica estagiária de Pediatria, desde 1958 a Junho de 1966 e, como médica voluntária, de Junho de 1966 a Novembro de 1967, tendo o respectivo director dado informação de que desempenhara as funções com muito zelo, muita competência e assiduidade.

b) Em 1964 obteve aprovação nas seguintes disciplinas do Curso de Ciências Pedagógicas:

Higiene Escolar, com 17 valores;

Psicologia Escolar e Medidas Mentais, com 15 valores;

Introdução à Psicologia, com 13 valores;

c) Em 1965 obteve aprovação nas seguintes disciplinas do curso referido em *b*):

Pedagogia e Didáctica, com 17 valores;

História da Educação, Organização e Administração Escolar, com 14 valores;

d) De Fevereiro a Maio de 1965 estagiou no Serviço de Neonatalogia, da Maternidade de Júlio Diniz, do Porto, tendo o director do Serviço de Pediatria dado, sobre esse estágio, a seguinte informação:

«Durante o período do estágio efectuado no Serviço de Neonatalogia desta Maternidade [. . .] foi assídua e zelosa, revelou possuir boa preparação teórica e muito interesse na aprendizagem das técnicas de prestação de cuidados de assistência aos recém-nascidos.»

e) A 30 de Junho de 1966, prestou provas públicas documentais e teórico-práticas de habilitação ao título de especialista de Pediatria, tendo sido aprovada por unanimidade;

f) Está inscrita no Colégio da Especialidade de Pediatria, desde 8 de Julho de 1966;

g) A partir de Novembro de 1967 a Maio de 1976, passou a exercer funções, no referido hospital, como especialista de Pediatria, tendo a informação clínica de que prestou serviço com muita assiduidade e aproveitamento, demonstrando o maior interesse e dedicação pelos doentes;

h) Ingressou, na especialidade de Pediatria, no corpo clínico do Centro de Assistência Médico-Cirúrgico, das Obras Sociais e Culturais, da Administração das Obras Sociais e Culturais da Administração dos Portos do Douro e Leixões;

i) A 20 de Novembro de 1967, celebrou, com o Serviço Social do Ministério da Justiça, contrato de prestação de serviços, como médica pediatra;

j) A 2 de Setembro de 1968, foi com ela celebrado contrato de provimento como segunda-assistente do Serviço de Pediatria, do Hospital de Crianças Maria Pia;

l) Em 1975, fez parte do elenco que ministrou o 3.º Curso de Puericultura para Pais;

m) Desde Janeiro de 1976, colaborou, no Hospital de Crianças Maria Pia, no ensino pós-graduado, com policlínicos;

n) Desde Outubro de 1976 e até, pelo menos, 7 de Junho de 1983 (data do documento de fl. 45), colaborou, também, no Hospital de Crianças Maria Pia, na formação de internos para especialistas;

o) A 9 de Janeiro de 1979, foi aprovada no concurso para integração de especialistas de Pediatria, do referido hospital de crianças, com a média final de 18 valores, pelo que foi dispensada de provas práticas, tendo, então, transitado do quadro B para o quadro A desse hospital;

p) Em 1982, foi designada para integrar o júri do concurso de admissão ao internato de especialidades;

q) Em 1983, fez parte do júri do concurso público para assistentes hospitalares de Pediatria;

r) No ano lectivo de 1982-1983 alcançou o 3.º nível de aprendizagem de italiano, do Instituto Italiano de Cultura, do Porto;

s) A 13 de Outubro de 1984, tomou posse como assistente hospitalar de Pediatria Médica, do Hospital de Crianças Maria Pia;

t) Em 1987, fez parte do júri de exames finais do internato de especialidades, na especialidade de Pediatria;

3) O júri do concurso referido nos n.os 1 e 2 reuniu, pela segunda vez, a 7 de Março de 1989, tendo procedido ao sorteio da ordem de entrada em provas, dos candidatos, tendo a prova da recorrente, em resultado desse sorteio, ficado marcada para o dia 5 de Maio seguinte.

4) Em terceira reunião, o referido júri deliberou sobre quais os candidatos admitidos e excluídos, tendo a recorrente sido excluída, com fundamento em «insuficiência nas alíneas *b*), *c*), *d*), *e*) e *f*)».

5) A deliberação referida no n.º 4 foi homologada pelo director-geral dos Hospitais, por despacho de 9 de Novembro de 1989.

6) A lista dos candidatos admitidos e excluídos, nos termos dos n.os 4 e 5, foi publicada na 2.ª série do *Diário da República,* de 7 de Dezembro de 1989.

7) A 18 de Dezembro de 1989, a recorrente interpôs recurso hierárquico do despacho referido no n.º 6, para a Ministra da Saúde.

8) Sobre o recurso referido no n.º 7, pronunciou-se a Direcção dos Serviços de Contencioso do Ministério da Saúde, no sentido do respectivo indeferimento (tudo como consta de fls. 6 a 13, inclusive, do 2.º processo administrativo instrutor).

9) Na primeira folha do parecer referido no n.º 8, exarou o Ministro da Saúde, a 29 de Maio de 1990, despacho com o teor que segue: «Concordo, pelo que indefiro».

É do despacho acabado de transcrever, sob o n.º 9, que vem interposto o presente recurso contencioso. Para sobre ele decidir, passemos à *apreciação jurídica* das questões suscitadas.

O próprio aviso de abertura do concurso invoca o artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 310/82, de 3 de Agosto, e a Portaria n.º 231/86, de 21 de Maio.

Aquele primeiro diploma dispôs sobre o regime das carreiras médicas e o seu artigo 12.º, invocado no aviso referido, distinguiu, no n.º 1, dois tipos de concursos: os de habilitação e os de provimento.

De acordo como n.º 2 da mesma disposição, os concursos de habilitação destinam-se a conceder graus da carreira médica; e o n.º 5 estabelece que os concursos de provimento se destinam, essencialmente, ao preenchimento das vagas indicadas nos respectivos avisos de abertura. Determina, por seu lado, o n.º 7, que o regulamento dos concursos será aprovado por portaria do Ministro dos Assuntos Sociais.

A Portaria n.º 231/86, de 21 de Maio, da Ministra da Saúde, foi proferida sob invocação, precisamente, desse n.º 7 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 310/82, de 3 de Agosto.

Contém essa portaria o «Regulamento dos Concursos de Habilitação e de Provimento para Chefe de Serviço Hospitalar». A ela ou às disposições desse Regulamento nos quisermos reportar quando, adiante, referirmos unicamente «Regulamento».

Os seus n.os 1 a 26, inclusive, tratam dos concursos de habilitação; os n.os 27 e segs. disciplinam os concursos de provimento.

Segundo o n.º 20, a prova, no concurso de habilitação, consistirá exclusivamente da discussão pública do *curriculum vitae* e na apreciação deste, segundo o n.º 21, serão obrigatoriamente considerados elementos no mesmo número indicados, em sete alíneas, referenciadas com letras de *a*) a *g*).

Desde logo porque se deve presumir que o acto administrativo se conforma com o seu tipo legal, não será de admitir que o júri do concurso a outra coisa se quisesse ter referido, que não a essas alíneas do n.º 21 do Regulamento, quando disse excluir a recorrente por insuficiência nas alíneas *a*) a *f*).

Não teremos, pois, que aduzir grandes argumentos para demonstrar que carece de razão a recorrente quando pretende que não se sabe a que alíneas se quis o júri do concurso referir.

Aliás, a recorrente logo de seguida argumenta para a hipótese de pertencerem tais alíneas àquele preceito do Regulamento.

Assente, portanto, que a ele pertencem, vejamos se o júri considerou pela devida forma os factores nelas mencionados.

O referido n.º 21 diz claramente que os elementos apontados nas suas sete alíneas serão obrigatoriamente considerados e «valorizados por ordem decrescente»; é esta ordem que tanto a recorrente como o MP dizem não ter sido observada.

Diferem, porém, quando ao modo de cumprir essa obrigação: para a recorrente, o júri deveria estabelecer uma grelha valorativa, embora não necessariamente numérica; para o MP estava o júri obrigado a estabelecer uma pontuação numérica para os elementos indicados, pois só assim poderia cumprir essa obrigação de valorização por ordem decrescente; e assinalando que, para os concursos de provimento, o próprio Regulamento estabeleceu uma graduação numérica dos mesmos factores (no seu n.º 48.1), o facto de a não ter estabelecido para o caso dos concursos de habilitação não significa que ela não tenha de ser feita, mas tão-só que o Regulamento deixou o estabelecimento da escala numérica ao poder discricionário do júri.

Entendemos, porém, que nada obriga o júri a estabelecer uma escala numérica dos elementos indicados no n.º 21 do Regulamento. O facto de aí se não ter estabelecido uma gradação numérica e ela ter sido feita no n.º 48.1 tem, a nosso ver, uma explicação; é que essa numeração é essencial no concurso de provimento, em que os candidatos são ordenados por ordem decrescente das classificações obtidas (n.º 49 do Regulamento); as suas posições relativas são es-

senciais, pois são elas que vão determinar a ordem de preenchimento das vagas, ou, até, o provimento ou não provimento, se as vagas forem insuficientes para todos os candidatos.

Há, pois, uma gradação em mérito relativo que deve assentar, o mais possível, em dados objectivos, necessidade a que a numeração indicada no n.º 48.1 pretende dar satisfação.

De modo diverso se passam as coisas no concurso de habilitação; aí há apenas a apreciação de mérito absoluto, cujo resultado é apenas expresso em termos de «aprovação» ou de «exclusão» (n.º 22 do Regulamento); não se impõe, portanto, a «numeração» dos elementos a considerar.

E, nesses termos, também se não vê o verdadeiro alcance da afirmação da recorrente de que o júri teria que ter estabelecido uma grelha gradativa daqueles factores: é que não tendo que quantificar os factores, a ordem da sua valorização é a apontada no Regulamento. A lei apenas indica os factores a que o júri deverá dar prevalência, dentro dum juízo que, no caso concreto de cada candidato, o leve a considerá-lo apto ou não apto para o grau de chefe de serviço.

Assim sendo, o que se constata, então, é que o júri não estabeleceu qualquer ordem, decrescente ou crescente, entre os elementos apontados nas alíneas que indicou.

Não se trata de falta de explicitação da graduação que possa ter utilizado no seu juízo, o que se reconduziria a falta de fundamentação; o que se revela é que considerou no mesmo plano os vários elementos indicados nas alíneas *a*), *b*), *c*), *d*), *e*) e *f*) do n.º 21 do Regulamento.

Foi assim, aliás, que a deliberação do júri foi interpretada no parecer assumido pelo acto contenciosamente recorrido, o que quer dizer que foi essa a posição adoptada por este, que temos que considerar na sua interpretação. Na verdade, no 9 desse parecer, é dito, em justificação da deliberação do júri, que esta considerou os elementos em causa; não se faz qualquer distinção entre eles e, antes, se diz expressamente que o júri considerou não satisfatório o currículo da recorrente, «globalmente considerado»; e atribui, mesmo, base normativa a esse juízo global, dizendo que o júri se terá «socorrido de um parâmetro inserto no n.º 48 para os concursos de provimento».

E — repita-se — esta fundamentação normativa foi, sem reservas, aceite pelo acto contenciosamente recorrido.

Mas há aí um nítido erro de direito.

Enquanto que o n.º 21 do Regulamento, para o concurso de habilitação, enuncia os elementos e diz que serão considerados por ordem decrescente, o seu n.º 28, para o concurso de provimento, indica os elementos a considerar, sem mencionar aquela obrigação de consideração decrescente; e isso, obviamente, porque aí a opção foi outra, a de quantificar o valor de cada elemento, no n.º 48.1.

Aliás, só quanto a um dos elementos a ter em conta, para os concursos de provimento, se refere que a avaliação será global: é na alínea *a*) do n.º 48, ao referir como elemento a «avaliação global do currículo».

Isto é, o acto recorrido não só aplicou num concurso de habilitação uma norma extraída do regime dos concursos de provimento, como, de entre as normas deste regime, generalizou para valer na apreciação de todos os elementos, uma norma estabelecida, para o concurso de provimento, apenas para a apreciação dum dos elementos.

Houve, pois, um erro nos pressupostos jurídicos que torna anulável o acto agora em apreciação.

Esta conclusão prejudica o conhecimento das restantes questões.

Pelo exposto, *acordam* em anular o despacho do Ministro da Saúde, de 29 de Maio de 1990, que indeferiu o recurso hierárquico do despacho de 9 de Novembro de 1989, do director-geral dos Hospitais, que, por sua vez, homologara a deliberação do júri que excluíra a recorrente do concurso de habilitação para o grau de chefe de serviço, aberto por aviso publicado na 2.ª série do *Diário da República,* de 13 de Abril de 1987.

Sem custas.

Lisboa, 18 de Março de 1993. — *José Manuel de Moura Pires Machado* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira — José João Fernandes da Silva.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 18 de Março de 1993.

Assunto:

Participação disciplinar. Amnistia (Lei n.º 23/91, de 4 de Julho). Inutilidade superveniente da lide.

Doutrina que dimana da decisão:

Estando em causa no recurso contencioso a decisão que mandou arquivar uma participação disciplinar, deve ser extinta a instância, por inutilidade superveniente da lide, se nessa participação se diz que à infracção — anterior a 25 de Abril de 1991 — era aplicável a pena de multa, ou, quando muito, a de suspensão, estando assim abrangida pela amnistia do artigo 1.º, alínea gg), *da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho.*

Recurso n.º 29 023, em que são recorrente Maria Teresa Lopes Alves Pereira e recorridos o presidente da Assembleia da República e outra. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Sampaio da Nóvoa.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Maria Teresa Lopes Alves Pereira, que também assina Maria Teresa Lopes Alves Pereira Borges, técnica adjunta especialista, em serviço na Assembleia da República, residente na Rua do Lobito, 160, rés-do-chão, esquerdo, interpôs recurso contencioso do despacho do Sr. Presidente da Assembleia da República, de 10 de Setembro de 1990, que indeferiu recurso hierárquico por si interposto.

Citada a recorrida particular — Maria Luísa de Carvalho Benett —, veio contestar o recurso, suscitando as seguintes questões prévias:

I) Inutilidade do recurso, pois que, resultando óbvio dos autos que a pena aplicável, se infracção houvesse, nunca seria superior à suspensão, tal infracção estava abrangida pela alínea *gg*) do artigo 1.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho (amnistia), por ter sido praticada

antes de 25 de Abril de 1991: daí que não haja qualquer utilidade no prosseguimento da lide, pelo que deve ser extinta a instância, nos termos do artigo 287.º do Código de Processo Civil (CPC);

II) Falta de legitimidade da recorrente, visto que, em virtude daquela Lei da Amnistia, o seu interesse na anulação do acto recorrido perdeu todo o sentido;

III) Intempestividade do recurso contencioso, visto que, tendo a recorrente sido notificada da fundamentação integral do despacho recorrido em 14 de Setembro de 1990, tal recurso deveria ter sido interposto até 14 de Novembro de 1990, mas o certo é que só o foi no dia 17 de Dezembro do mesmo ano.

Ouvida a recorrente sobre estas questões prévias, disse, em resumo, o seguinte:

I) Bastará ter em atenção o disposto no artigo 12.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, e a melhor doutrina quanto às amnistias disciplinares para se concluir pela falta de razão que assiste à recorrida particular, pois a admissão do princípio da culpa na caracterização da infracção disciplinar obriga a que a determinação da pena aplicável só em processo disciplinar possa ser feita, pelo que neste momento nem sequer é possível determinar qual seria a pena aplicável e, consequentemente, se a amnistia seria, por sua vez, aplicável;

II) Quanto à legitimidade, acontece que o recurso foi interposto em 17 de Dezembro de 1990, o que é suficiente para derrotar a tese da recorrida, já que a chamada «Lei da Amnistia» é de 4 de Julho de 1991;

III) Quanto à tempestividade do recurso, o raciocínio da recorrida faz tábua rasa de todo o conteúdo dos autos, ignorando, nomeadamente, várias peças processuais, pelo que, em face do pressuposto do conhecimento do processo em que se intervém, a recorrida fez do processo uso «manifestamente reprovável, alterando a verdade dos factos e argumentando com falta de fundamento que não podia ignorar», devendo, assim, ser condenada como litigante de má fé, na multa correspondente.

O digno magistrado do Ministério Público (MP) emitiu o seguinte parecer:

«Em nosso entender, improcede a questão prévia da intempestividade do recurso suscitada pela recorrida particular, atendendo a que não resulta do processo instrutor que o acto impugnado haja sido notificado à recorrente com a respectiva fundamentação integral e ao facto de ela ter feito uso tempestivo da faculdade prevista no n.º 1 do artigo 31.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) (cf. fls. 6 e 4), tendo o recurso sido interposto dentro do prazo legal, em conformidade com o disposto no n.º 2 deste preceito (v. fls. 7 e 2).

No que concerne à questão prévia da inutilidade superveniente da lide também suscitada pela recorrida particular, entende-se que deverá proceder já que a participação disciplinar apresentada pela recorrente se reporta a factos integradores de infracção disciplinar punível com pena não superior a suspensão [cf. fls. 66 e segs. do vol. I do processo instrutor (PI)], que, em face do disposto no artigo 1.º, alínea *gg*), da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, se deverá ter por amnistiada.

Limitando-se a recorrida particular a arguir a intempestividade do recurso com fundamento na interpretação dos documentos juntos pela recorrente a fls. 4 e 7, não se indicia, em nosso entender, má fé nessa arguição.»

Colhidos os vistos dos adjuntos, cumpre decidir.

2 — Em matéria de facto com interesse para a decisão das questões prévias suscitadas apura-se o seguinte:

a) Em 8 de Março de 1990, a recorrente participou ao Sr. Director de Serviços das Relações Internacionais e Interparlamentares da Assembleia da República vários factos que enumerou, e que se lhe afigurava constituírem infracção disciplinar por parte da funcionária Dr.ª D. Maria Luísa Carvalho Viegas Bennett, referindo nos n.ºs 16.º e segs. dessa participação o seguinte:

«16.º Sendo certo que a notação constitui um direito dos funcionários. É o que resulta do disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho — que o Decreto n.º 44-B/83 veio expressamente regulamentar —, como do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho.

17.º Direito a que corresponde, necessariamente, o dever de notar.

18.º Assim sendo, a violação de tal dever parece integrar violação do dever de zelo caracterizado no n.º 6 do artigo 3.º do Estatuto Disciplinar (ED), bem como do dever de correcção a que se reporta o n.º 10 do citado artigo 3.º do ED, que, no mínimo, indiciam negligência ou má compreensão dos deveres funcionais a que é aplicável a pena de multa [artigo 23.º, n.º 2, alíneas *d*) e *e*), do ED].

19.º Aliás, e para efeitos de eventual enquadramento de pena na alínea *e*) do n.º 1 do artigo 24.º do ED, sempre se dirá que:

a) As normas respeitantes à classificação de serviço são, como é evidente, 'normas essenciais reguladoras do serviço';

b) A falta de notação da participante determinou-lhe prejuízos, designadamente, porquanto lhe impediu requisitos de provimento — artigo 4.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83 — e de mobilidade, como também em termos da sua realização profissional, prejuízos esses agravados pela forma como em 1990 se veio a efectuar a notação da participante referente a 1988.

Nos termos do n.º 3 do artigo 46.º do ED, a presente participação deverá ser remetida à entidade competente para instaurar o processo» (fls. 78 e segs. do PI, vol. I, e 63 e segs. do processo instrutor, vol. II);

b) Sobre esta participação foi exarado em 16 de Março de 1990, pelo Sr. Director dos Serviços de Relações Públicas e Internacionais, o seguinte despacho:

«Perante a presente participação a primeira questão que se suscita, e que é relevante para a sua análise, é a de saber se os factos invocados — fundamentalmente a data da recepção pela funcionária da ficha de notação — correspondem à realidade. Assim, ao abrigo dos artigos 85.º, n.º 5, e 88.º do ED, determino que seja aberto um processo de averiguações para os apurar, nomeando para o efeito o Sr. Chefe de Divisão de Relações Públicas. Notifique-se a participante do presente despacho» (fls. 84 do PI, vol. I, e 61 e 63 do PI, vol. II);

c) Em 19 de Março de 1990, o Sr. Instrutor do processo de averiguações elaborou relatório, na qual propôs, nos termos do n.º 3 do artigo 88.º do ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, o arquivamento do processo, por entender não haver lugar a procedimento disciplinar (fls. 5 e segs. do PI, vol. I, e 34 e segs. do PI, vol. II);

d) Em 3 de Maio de 1990, o Sr. Director de Serviços de Relações Públicas e Internacionais exarou no mencionado relatório o seguinte despacho:

«Tendo sido notificado, em 27 de Abril, do despacho do Sr. Secretário-Geral substituto, que nega provimento ao recurso do meu despacho de 16 de Março, determinando o presente processo de averiguações, cumpre agora decidir sobre o mesmo, sobre a participação que lhe deu origem e posterior requerimento apresentado pela participante e junto aos autos.

Assim, analisado o relatório do instrutor do processo de averiguações, concordo com as conclusões e a proposta deste, pelo que não há lugar a procedimento disciplinar contra a assessora principal Maria Luísa Carvalho Viegas Bennett, sendo correspondentemente arquivada a participação disciplinar.

Notifique-se a participante, remetendo-se-lhe cópias do relatório do instrutor do processo de averiguações» (fls. 5 do PI, vol. I, e 31 e 34 do PI, vol. II);

e) Em 14 de Maio de 1990, a recorrente interpôs recurso hierárquico desse despacho para o Sr. Secretário-Geral da Assembleia da República (fls. 1 do PI, vol. I, e 31 do PI, vol. II);

f) Em 30 de Maio de 1990, o Sr. Presidente da Assembleia da República exarou despacho para o Sr. Auditor Jurídico emitir parecer sobre o recurso hierárquico (fl. 1 do PI, vol. II);

g) Em 13 de Julho de 1990, o Sr. Secretário-Geral da Assembleia da República negou provimento ao recurso hierárquico interposto pela recorrente, fazendo seus os fundamentos do parecer n.º 11/90 da Auditoria Jurídica, cujo teor se desconhece [fl. 5 do processo principal (PP)];

h) Em data não determinada a recorrente interpôs recurso hierárquico desse despacho para o Sr. Presidente da Assembleia da República, o qual, no dia 10 de Setembro de 1990, exarou na primeira folha do requerimento de recurso o seguinte despacho: «Com base no douto despacho do Sr. Auditor Jurídico. Indefiro» (fls. 5, 8 e 29 do PP e 13 do PI, vol. III);

i) Em 14 de Setembro de 1990, foi enviada à recorrente a nota de serviço n.º 227/90, do seguinte teor:

«No cumprimento do despacho do Ex.mo Secretário-Geral da Assembleia da República, de 13 de Setembro de 1990, remeto a V. Ex.ma fotocópia que contém os despachos que mereceu o recurso hierárquico que apresentou em 10 de Setembro de 1990.»

Esta nota era acompanhada da primeira folha do requerimento de interposição do recurso hierárquico para o Sr. Presidente da Assembleia da República, não resultando dos autos que tivesse sido também acompanhada pelo parecer ou «despacho» da Auditoria Jurídica (fls. 4 e 5 do PP);

j) No dia 4 de Outubro de 1990, a recorrente, dizendo ter tido conhecimento no anterior dia 24 de Setembro do despacho do Sr. Presidente da Assembleia da República, comunicado pela nota de serviço n.º 227/90, requereu, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 31.º da LPTA, que lhe fosse notificada a fundamentação integral da decisão (fls. 6 do PP e 12 do PP, vol. III);

l) Em 17 de Outubro de 1990, foi enviada à recorrente a nota de serviço n.º 251/90, do seguinte teor:

«A Divisão de Administração de Pessoal já enviou a V. Ex.ª toda a documentação que possui acerca deste assunto (despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República de 10 de Setembro de 1990)» (fl. 7 do PP).

m) A petição do presente recurso contencioso foi apresentada no tribunal no dia 17 de Dezembro de 1990 (fl. 2 do PP).

3 — A recorrida particular suscitou a questão prévia da intempestividade do recurso contencioso.

Não procede, no entanto, tal questão, e isto porque, em face do que consta da alínea *i*) da descrição da matéria de facto, não resulta dos autos que a nota de serviço n.º 227/90, que comunicou à recorrente o despacho impugnado, de 10 de Setembro de 1990, tivesse sido acompanhado pelo parecer ou «despacho» da Auditoria Jurídica, para a qual remete o aludido despacho, e que constituiria por isso a fundamentação do mesmo.

Justificou-se, portanto, o requerimento da recorrente, formulado ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 31.º da LPTA, sendo certo que foi observado o prazo de um mês previsto neste preceito, pois que tendo a nota de serviço sido enviada à recorrente em 14 de Setembro de 1990, tal requerimento foi apresentado no dia 4 de Outubro seguinte.

Sendo assim, e como a nota de serviço n.º 251-/90 — a comunicar que já tinha sido enviada toda a documentação acerca do assunto — foi remetida à recorrente em 17 de Outubro de 1990, o recurso contencioso foi tempestivamente interposto, já que a respectiva petição foi apresentada em 17 de Dezembro do mesmo ano [artigos 28.º, n.º 1, alínea *a*), e 31.º, n.º 2, da LPTA].

4 — Não se justifica, no entanto, o prosseguimento do recurso contencioso, e isto por o artigo 1.º, alínea *gg*), da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, ter amnistiado, desde que praticadas até 25 de Abril de 1991, as infracções disciplinares puníveis pelo ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, quando a pena aplicável ou aplicada não seja superior a suspensão.

Ora, sendo a participação de 8 de Março de 1990, é evidente que se trata de infracção anterior a 25 de Abril de 1991: por outro lado, é a própria recorrente que nessa participação diz que a tal infracção era aplicável a pena de multa, ou, quando muito, a de suspensão.

Estando, deste modo, a infracção que a recorrente participou abrangida pela amnistia, não se justificaria o prosseguimento do processo disciplinar, pelo que deixou de ter qualquer utilidade averiguar no presente recurso contencioso se foi ou não correcta a decisão que mandou arquivar a participação disciplinar.

Foi, aliás, neste sentido que se decidiu, com a concordância da recorrente dos presentes autos, no Acórdão deste Tribunal de 20 de Outubro de 1992, proferido no recurso n.º 28 709, em que estava em causa um outro despacho do Sr. Presidente da Assembleia da República, relacionado também com a participação disciplinar apresentada pela recorrente contra a recorrida particular.

5 — A recorrente pede a condenação da recorrida particular como litigante de má fé, pela actuação que esta teve ao suscitar a questão prévia da extemporaneidade do recurso contencioso.

Mas não se justifica tal condenação, pois essa questão poderia ter uma certa base de apoio, tudo dependendo dos elementos que tivessem sido remetidos à recorrente juntamente com a nota de serviço n.º 227/90, isto em conjugação com a nota de serviço n.º 151/90, nenhuma delas, aliás, perfeitamente esclarecedora, como resulta das alíneas *i*) e *l*) da descrição da matéria de facto.

Em face do exposto, acordam em julgar extinta a instância, por inutilidade superveniente da lide [artigo 287.º, alínea *e*), do CPC].

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria em, respectivamente, 12 000$ e 6000$.

Lisboa, 18 de Março de 1993. — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* (relator) — *José Manuel de Mousa Pires Machado* — *José Maria Gonçalves Pereira.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 18 de Março de 1993.

Assunto:

Fundamentação de acto administrativo. Sua suficiência.

Doutrina que dimana da decisão:

A Portaria n.º 225/91 publicada no Diário da República, *2.ª série, de 25 de Julho de 1991, que revoga a autorização para o exercício da actividade de compras em grupo por uma sociedade, está suficientemente fundamentada, por ter acolhido uma proposta do Banco de Portugal nesse sentido, onde se contêm os fundamentos e de direito da decisão, que assim constituem parte integrante do respectivo acto.*

Recurso n.º 29 933, em que são recorrente EUROCONSÓRCIO — Administração de Bens, L.da, e recorridos o Primeiro-Ministro e outro. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Fernandes da Silva.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — EUROCONSÓRCIO — Administração de Bens, L.da, com sede no Largo do Alferes Francisco Duarte, 9, em Lisboa, veio interpor recurso directo de anulação da Portaria conjunta n.º 225/91 (2.ª série), de 9 de Julho de 1991, de S. Ex.ª o Primeiro-Ministro e do Ministro das Finanças, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 169, de 25 de Julho de 1991, que revogou a autorização que lhe havia sido concedida para o exercício da actividade de administração de compras em grupo, acolhendo proposta nesse sentido do Banco de Portugal.

Fundamentou a ilegalidade do acto recorrido na violação do artigo 26.º da Constituição e do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, por não terem sido invocadas quaisquer razões de facto ou de direito justificativas da decisão e na violação do artigo 11.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 23/86, de 18 de Fevereiro, por falta de notificação à recorrente da decisão de revogação.

Alega ainda que o acto recorrido foi praticado antes de ter decorrido o prazo para a recorrente apresentar a sua defesa no processo n.º 135/90/TD do departamento de Supervisão Bancária do Banco de Portugal (11.º a 18.º da petição de recurso).

Na resposta, o Primeiro-Ministro manteve o acto, advogou o não provimento do recurso, porquanto a portaria conjunta além de acolher a proposta fundamentada do Banco de Portugal, expressa a fundamentação da revogação da autorização concedida, através dos fundamentos de facto e de direito da decisão, com assento legal nas alíneas *e*), *f*) e *g*) do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 23/86, de 18 de Fevereiro, pelo que não há vício de forma.

Também não há violação do artigo 11.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 23/86, de 18 de Fevereiro, porque a decisão foi comunicada à recorrente, nomeadamente através da própria portaria recorrida.

Por seu turno, o Ministro das Finanças respondeu que a concretização das irregularidades praticadas e das infracções legais a que alude a portaria está patente na proposta formulada pelo Banco de Portugal, para a qual aquela remete. A portaria contém além da fundamentação própria a fundamentação por remissão para a aludida proposta do Banco de Portugal. O respondente informou ainda que o processo n.º 135/90/FD é um processo de transgressão instaurado à recorrente, para apuramento de responsabilidade de natureza contravencional, que corre de forma autónoma, em relação ao que culminou com a proposta feita pelo Banco de Portugal ao Ministro das Finanças, que é o processo instrutor apenso aos autos com o n.º 177/90/N.

Em alegações recorrentes e recorridos mantiveram as posições já assumidas na petição de recurso e nas respostas.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público formula douto parecer, que aqui se dá por inteiramente por reproduzido, no sentido de se negar provimento ao recurso, por o acto recorrido estar devidamente fundamentado, por remissão para a proposta do Banco de Portugal.

Com os vistos dos Ex.mos Adjuntos, cumpre apreciar e decidir.

II — São os seguintes os factos relevantes para a decisão a proferir:

a) Depois de várias prorrogações de prazos para a organização da contabilidade da empresa, solicitadas pela gerência da recorrente, foi feita uma inspecção em 11 de Março de 1991 pelo Banco de Portugal para apreciar a forma como foi realizado o aumento de capital de 500 para 25 000 contos, já que na inspecção realizada em Maio de 1990, o capital social mínimo exigido por lei ainda não se encontrava efectivamente realizado e analisar a contabilidade da recorrente (fls. 11 e 12).

b) Posteriormente, em reunião do conselho de administração do Banco de Portugal de 4 de Abril de 1991, foi aprovado o seguinte parecer, e proposto:

«Parecer. — EUROCONSÓRCIO — Administração de Bens, L.da — Inspecção directa. Ponto da situação.

1. Através da n/carta n.º 270/N-DSB, de 13 de Fevereiro de 1991, informámos a EUROCONSÓRCIO de que o Banco de Portugal iria avançar com as medidas que julgasse conveniente para resolver a situação da empresa, se nos oito dias subsequentes não fosse recebida toda a documentação solicitada através da n/carta n.º 600/N-DSB, de 14 de Novembro de 1990, que podemos resumir no seguinte:

Elementos contabilísticos em falta, espelhando a verdadeira situação patrimonial da instituição, em geral, e dos grupos em particular;

Informação solicitada através da n/carta circular n.º 32/DSB, de 4 de Junho de 1990, sobre a gestão dos grupos; fotocópia

dos extractos da conta do Banco Espírito Santo & Comercial de Lisboa com referência à segunda quinzena de Outubro e à primeira quinzena de Novembro, estes no sentido de testar a realização do capital social que agora se exigiu, uma vez que não foi realizado na devida altura.

2. Em 14 de Fevereiro próximo passado, recebemos uma carta da empresa, acompanhada dos elementos contabilísticos e de gestão dos grupos respeitantes a Dezembro, bem como o extracto da conta bancária atrás referida. *A sua análise levou-nos imediatamente a levantar a suspeição sobre* a efectiva realização do já referido aumento de capital social, uma vez que o *extracto da conta apresentava um crédito e débito simultâneo da importância em causa.*

As averiguações que se realizaram, primeiro junto do sistema bancário e, depois, junto da empresa, levou-nos a detectar um conjunto de operações realizadas com a intenção evidente de tentar fornecer suporte legal a negócios que consideramos de duvidosa concretização entre EUROCONSÓRCIO e o seu sócio-gerente, com a participação de um particular, *com o propósito de iludir a entidade de supervisão.*

Senão vejamos:

O sócio-gerente obtém do Sr. Alcindo Almeida um empréstimo *overnight* de 24 400 contos;

Com o produto daquele empréstimo 'realiza' o aumento do capital de 24 500 contos;

A EUROCONSÓRCIO, de imediato, liquida ao sócio-gerente um contrato promessa de compra e venda de um imóvel que com este transacciona por montante igual ao do aumento do capital;

Seguidamente, o sócio-gerente emite dois cheques, totalizando 24 500 contos, à ordem do Sr. Alcindo Almeida, supostamente para liquidação do empréstimo e juros.

Em termos de contas bancárias os movimentos têm a seguinte configuração:

Conta do sócio-gerente: *Em contos*

		D	*C*
12.10.90	Depósito de cheques do Sr. Alcindo Almeida.		24 400
12.10.90	Cheque à ordem da EUROCONSÓRCIO.	24 500	
12.10.90	Depósito de Cheques da EUROCONSÓRCIO.		24 500
16.10.90	Cheque à ordem do Sr. Alcindo Almeida.	24 500	

Conta do EUROCONSÓRCIO:

12.10.90	Depósito de cheque do sócio-gerente.		24 500
12.10.90	Cheque à ordem do sócio-gerente.	24 500	

3 — O que releva de todo este já longo processo, para além das infracções na administração e organização contabilística, esta traduzida no facto dos elementos reportados ao Banco de Portugal não traduzirem a verdadeira situação patrimonial da empresa, do incumprimento dos prazos legais para o envio desses mesmos elementos e do Regulamento Geral do Funcionário dos Grupos, são *os mecanismos utilizados para iludir o Banco de Portugal quanto à realização do capital social.* Primeiro, através de fraude contabilística e, agora, através do expediente já atrás referido.

A exigência de realização do capital social tinha subjacente, como é evidente, dar cumprimento a um preceito legal, mas também, e por esta via, e neste caso concreto, permitir uma melhoria substancial da situação económico-financeira da empresa e, através dela, a cobertura das responsabilidades para com os participantes que é o aspecto mais preocupa o Banco de Portugal. *Os mecanismos utilizados frustraram aqueles últimos objectivos,* uma vez que as disponibilidades líquidas não sofreram alteração devido à «utilização dos fundos» num contrato de intenções, *promessa* de compra de um imóvel, ao sócio-gerente ao qual se liquidou a totalidade do montante em causa.

Atendendo ao exposto, nomeadamente:

a) O não envio, até à data, das situações, analíticas reportadas a Março, Junho e Setembro de 1990, bem como dos elementos respeitantes à gestão dos grupos, solicitados através da n/carta-circular n.º 32/DSB, de 4 de Junho de 1990, de Junho e Setembro;

b) A falta de coerência verificada entre os elementos contabilísticos e os de gestão de grupos com referência a 31 de Dezembro;

c) A pouca credibilidade dispensada ao balancete de Dezembro já que não foi possível validar o saldo de 9000 contos da conta «Devedores» por inexistência de suportes documentais;

d) O não cumprimentos do rácio de cobertura das responsabilidade para com os participantes e, em especial, porque o *Banco de Portugal considera que os responsáveis pela empresa deixaram de oferecer garantias adequadas para poderem gerir fundos de terceiros,* em consequência dos antecedentes, de que são exemplo a falta de capacidade de organização e gestão já evidenciadas, a fraude contabilística perpretada para iludir a entidade de supervisão aquando do aumento do capital social, o método agora utilizado para suprir a falta anterior e a situação financeira da empresa, em relação à qual se teme o seu agravamento.

Proponho:

Com base no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 23/86, de 18 de Fevereiro, aplicável por força do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 393/87, de 31 de Dezembro, *seja proposto ao Ministério das Finanças a revogação de autorização para o exercício da actividade e a nomeação de uma comissão liquidatária,* uma vez que o relatório de inspecção e documentos subsequentes concluem, inequivocamente, pela existência de razões objectivas invocadas pelo artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 23/86, de 18 de Fevereiro, nomeadamente quanto às alíneas *e*), *f*) e *g*).»

c) A proposta referida, foi transmitida ao Sr. Secretário de Estado do Tesouro para ele dar o devido seguimento (fl. 2 do PI);

d) No *Diário da República,* 2.ª série, de 25 de Julho de 1991, foi publicada a Portaria n.º 225/91, assinada em 9 de Julho de 1991 pelo Primeiro-Ministro e Ministro das Finanças, do teor seguinte:

«No exercício da sua actividade supervisão, detectou o Banco de Portugal a existência de graves irregularidades praticadas na administração e organização contabilística da EUROCONSÓRCIO — Administração de Bens, L.da, bem como violações claras das normas legais e regulamentares que disciplinam a sua actividade. Esta situação

provocou um sério desequilíbrio financeiro, não tendo a empresa as indispensáveis garantias de cumprimento das suas obrigações para com os credores, nem da cobertura das responsabilidades para com os participantes, por valores do activo seguramente realizáveis.

Nestas circunstâncias, os responsáveis da empresa deixaram de oferecer garantias adequadas para poder gerir fundos de terceiros, sendo forçoso concluir não se encontrarem reunidas as condições mínimas para o prosseguimento da actividade da empresa em causa.

Assim, acolhendo a proposta formulada pelo Banco de Portugal:

Manda o Governo, pelos Primeiro-Ministro e Ministro das Finanças ao abrigo do n.º 1 do artigo 11.º e pelos motivos referidos nas alíneas *e*), *f*) e *g*) do n.º 1 do artigo 10.º, ambos do Decreto-Lei n.º 23/86, de 13 de Fevereiro, aplicado por força do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 393/87, de 31 de Dezembro, o seguinte:

É revogada a autorização para o exercício da actividade de administração de compras em grupo pela EUROCONSÓRCIO — Administração de Bens, L.^{da}»

e) Em 25 de Setembro de 1991, foi interposto o presente recurso contencioso do acto de revogação constante da presente portaria.

III — A primeira questão proposta pelo recorrente, é a de saber se no acto impugnado, foi cumprido o dever de fundamentação.

Do seu teor, constante da antecedente alínea *d*) do probatório, verifica-se que a medida adoptada tem a justificá-la considerandos genéricos e conclusivos, sendo a fundamentação, por tal meio alcançada, insuficiente.

Todavia, não se limita a portaria à fundamentação através de tais considerandos, acolhendo também o parecer e proposta do Banco de Portugal, onde se concretizam as situações referidas nas alíneas *e*), *f*) e *g*) do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 23/86, de 13 de Fevereiro, determinantes da revogação da autorização.

Assim, as infracções graves a que se refere a alínea *e*) na administração e organização contabilística são especificadas:

a) No não envio ao Banco de Portugal até Abril de 1991, das situações analíticas reportadas a Março, Junho e Setembro de 1990, bem como dos elementos respeitantes à gestão dos grupos solicitados através da carta-circular n.º 32/DSR, de 4 de Junho de 1990 de Junho e de Setembro;

b) Na falta de coerência verificada entre os elementos contabilísticos e os de gestão dos grupos com referência a 31 de Dezembro;

c) Na inexistência de suportes documentais para o saldo de 9000 contos da conta «Devedores»;

O não cumprimento das leis, regulamentos e instruções que disciplinam a sua actividade, a que se refere a alínea *g*), fica especificado na fraude contabilística descrita no dito parecer, para iludir a entidade de supervisão, aquando do aumento do capital social de 500 para 25 000 contos.

O não dar a recorrente garantias de cumprimento das suas obrigações para com os credores, fica também concretizada pelo não cumprimento do rácio de cobertura das suas responsabilidades e, em especial, porque o Banco de Portugal considera que os responsáveis pela empresa deixaram de oferecer garantias adequadas para poderem gerir fundos de terceiros.

A fundamentação deve ser expressa, embora possa ser efectuada através de remissão para as razões da anterior informação parecer ou proposta (Acórdão de 21 de Fevereiro de 1985, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 286, p. 1039) e do artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

E é suficiente, se um destinatário normal, pode por ela ficar a saber a razão pela qual se decide em determinado sentido (Acórdão do STA (pleno) de 21 de Janeiro de 1992, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 368, p. 359, p. 1015).

No caso dos autos, o acto impugnado acolheu o parecer e proposta do Banco de Portugal onde se contêm os fundamentos de facto e de direito da decisão, que assim constituem parte integrante do respectivo acto; e como os motivos invocados esclarecem qualquer destinatário normal das razões justificadas da decisão, a fundamentação por eles alcançada é suficiente.

Não padece assim o acto recorrido de vício de forma por falta de fundamentação.

Pede ainda o recorrente a anulação do acto recorrido por não ter sido feita a notificação à instituição em causa, da decisão da revogação, prescrita pelo n.º 2 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 23/86, de 18 de Fevereiro.

No caso dos autos, a notificação é apenas um requisito da eficácia subjectiva do acto de revogação da autorização para administração de compras em grupo, que não contende com a validade do acto.

Assim, a falta da notificação implica apenas que o acto não produza efeitos em relação ao recorrente.

Verifica-se porém, que este veio a interpor recurso contencioso do mesmo em 25 de Setembro de 1991, dois meses após a publicação da Portaria n.º 225/91, nos termos do artigo 29.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Mostrou assim, que teve conhecimento do acto, porventura através da portaria, e que foram conseguidos os objectivos a prosseguir pela notificação.

Concluindo: a falta de notificação não afecta a validade do acto, mas, mesmo no restrito plano da eficácia, essa falta não teve qualquer consequência, uma vez que foram obtidos os efeitos visados por lei. Improcede assim a alegação de vício de forma, por falta de notificação da decisão.

Acordam, em consequência, em negar provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 15 000$ e a procuradoria em 8000$.

Lisboa, 18 de Março de 1993. — *José João Fernandes da Silva* (relator) — *José Maria Gonçalves Pereira — Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 18 de Março de 1993.

Assunto:

Processo disciplinar; Âmbito de aplicação do n.º 3 do artigo 72.º do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro. Ilicitude e culpa em infracção disciplinar por falta de assiduidade (n.ºs 1 e 2 do artigo 71.º);

artigo 26.º, n.º 2, alínea h*), do Estatuto Disciplinar de 1984 e obrigatoriedade de juízo prévio de injustificação culposa, atentos os motivos invocados pelo arguido em sua defesa, mesmo nos casos previstos no n.º 4 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro.*

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O n.º 3 do artigo 72.º do Estatuto Disciplinar de 1984 é apenas aplicável aos arguidos a quem tenha sido levantado auto de assiduidade e cujo paradeiro seja desconhecido.

2 — O n.º 1 do artigo 71.º desse Estatuto não dispensa a culpa como requisito de infracção disciplinar por falta de assiduidade.

3 — O n.º 2 do citado artigo 71.º permite que o arguido do processo disciplinar, desencadeado na sequência do auto por falta de assiduidade, afaste a censurabilidade do seu comportamento antijurídico, fazendo «prova de motivos atendíveis», ou seja, de motivos que, ponderados pelo dirigente máximo do serviço, detentor do poder punitivo, levem este a considerar «justificada a ausência» e, portanto, não censurável «do ponto de vista disciplinar».

4 — A entidade sancionadora, antes de proceder à aplicação da pena nos termos do n.º 2, alínea h*), do artigo 26.º, do Estatuto Disciplinar de 1984, deve formular prévio juízo de injustificação culposa das faltas, com ponderação e valoração das razões ou motivos que o arguido tenha apresentado em sua defesa, nos termos do n.º 2 do artigo 71.º, não podendo, quando ocorra essa defesa com invocação de motivos eventualmente atendíveis, fazer tal juízo de injustificação com referência apenas aos factos constantes do auto por falta de assiduidade (artigo 71.º, n.º 1) e que depois foram levados à acusação do processo disciplinar respectivo.*

5 — Sob pena de se defraudar a garantia de defesa e se desrespeitar o disposto no n.º 2 do artigo 71.º do Estatuto Disciplinar, ocorre esse dever de pronúncia e decisão, relativamente aos motivos invocados pelo arguido em sua defesa e para eventual justificação das suas faltas ao serviço, mesmo nos casos em que a lei estabelece a injustificação das faltas como consequência liminar para a falta de comunicação do impedimento ao serviço (n.º 4 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro).

Recurso n.º 30 730, em que são recorrente Maria José Lopes da Silva de Sousa e recorrido o Secretário de Estado dos Recursos Educativos. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Correia de Lima.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — *A*) Maria José Lopes da Silva de Sousa Ferreira Rodrigues, professora efectiva do ensino secundário, com os demais sinais dos autos, interpôs recurso contencioso para anulação do despacho do Secretário de Estado dos Recursos Educativos, de 28 de Janeiro de 1992, o qual, no desfecho de processo disciplinar, a puniu com a pena de aposentação compulsiva.

Para tanto, alegou, em resumo:

«O facto por que foi acusada é insuficiente para a aplicação da pena aplicada e dele também se não pode extrair a conclusão constante do relatório do instrutor de que, com tal facto 'atentou contra a dignidade e prestígio da função docente e educadora'.

Como resulta da resposta à acusação e dos documentos de fl. 41 a 44 do processo disciplinar e que deveriam ser levados ao relatório, que se desconhece na íntegra, porque só lhe foi entregue a partir do n.º 4.1, a recorrente estava doente desde 1 de Outubro e a sua doença tinha sido comprovada por duas vezes.

O atestado médico entregue tardiamente e que foi objecto de acusação foi passado em 2 de Novembro e a assinatura confirmada pelo presidente do conselho directivo da Escola.

De presumir era, até, que continuasse doente.

Assim, o mero atraso poderia justificar, quando muito, uma repreensão escrita.

O bom senso ou o senso normal impunha que se não fosse mais longe.

Nem comprovado estava nem era objecto de acusação que o facto fundamentasse uma inviabilidade da manutenção da relação funcional (Acórdãos do STA de 3 de Maio de 1988, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 377, p. 280, e de 7 de Junho de 1988, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 378, p. 511). Nem se cita na acusação o n.º 1.º do artigo 26.º do Estatuto Disciplinar (ED).

O mesmo é dizer: insubsiste a causa invocada para a pena da aposentação e o despacho recorrido violou o n.º 1 e alínea *h*) do n.º 2 do artigo 26.º e o n.º 3 do artigo 72.º do ED.

Juntou o ofício de fl. 5 dos autos, que lhe comunicava o acto punitivo, bem como a fotocópia deste e do parecer de que se apropriou por concordância — fls. 6 e 7 —, e ainda a fotocópia do relatório do instrutor de fls. 8 e 9, o qual apenas se reporta aos n.os 4.1 e segs. do mesmo.»

B) Em alegações finais, formulou as seguintes conclusões:

«1 — O recurso está em tempo: deu entrada no primeiro dia útil após as férias da Páscoa [artigo 143.º do Código de Processo Civil CPC)];

2 — Os cinco dias contados como faltas e que motivaram a aplicação da pena de aposentação compulsiva são dias de doença, comprovada por atestado médico apresentado tardiamente, na sequência de um período de doença de 30 dias, comprovada duas vezes pela autoridade sanitária;

3 — Essa justificação tardia poderá fazer descaracterizar as faltas, tornando faltas justificadas em injustificadas, mas tal descaracterização não envolve, sem mais, nomeadamente a prova de outros factos e, sem um qualquer juízo sobre a culpabilidade e a impossibilidade de subsistência da relação funcional, e num funcionário com 20 anos de serviço sem qualquer punição, ser objecto da pena máxima de aposentação compulsiva;

4 — Ao invés, a situação anterior de doença comprovada fazia crer e prever a continuação da doença e legítimo seria adoptar as cautelas de serviço, inclusivamente a sua substituição, nessa pressuposição;

5 — O senso comum impunha que assim se procedesse e se actuasse com moderação;

6 — A pena aplicada constitui, pois, uma violência, numa solução ético-jurídica;

7 — Violou, assim, o despacho recorrido o n.º 1 e a alínea *h*) do n.º 2 do artigo 26.º e o n.º 3 do artigo 72.º do ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.»

C) A autoridade recorrida, quer na resposta, quer na alegação final, manteve a legalidade do acto impugnado, sustentando que «entendeu-se que as faltas dadas ao serviço por ela (recorrente) dadas e justificadas por atestado médico entregue fora do prazo equivalem a faltas injustificadas e configuram a infracção prevista e punida nos termos da alínea *h*) do n.º 2 do artigo 26.º do ED».

Remeteu o processo disciplinar apenso, constituído por dois volumes.

D) O Ex.mo Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal emitiu o seguinte parecer:

«Atendendo aos factos provado, ao seu enquadramento nas normas que fundamentam a punição que parece materialmente correcto e ainda que dos autos se revela a 'inconveniência na manutenção do funcionário no exercício de funções', dados os antecedentes profissionais nos últimos dois anos lectivos, somos de parecer que o recurso não merece provimento.»

E) Colhidos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

II — Com relevo para a decisão mostra-se provado:

1 — A recorrente é professora efectiva da Escola Secundária da Maia (ESM) desde 1982-1983.

2 — Tendo estado destacada na Escola Secundária Rainha Santa Isabel, no começo do ano lectivo de 1989-1990 entrou em exercício na ESM.

3 — Desde 19 de Outubro a 6 de Novembro de 1989 esteve ausente do serviço por doença — patologia da coluna cervical e do joelho direito — tendo-lhe tais faltas sido dadas como justificadas.

4 — Esteve também ausente do serviço, por motivo de doença, o que lhe foi considerado justificado, desde 9 a 16 de Janeiro de 1990.

5 — Ainda por motivo de doença, esteve ausente do serviço desde 2 de Março a 11 de Junho, por se encontrar doente com patologia da coluna cervical e lombar e a fazer o respectivo tratamento, o que lhe foi dado como justificado.

6 — Tendo sido considerada pela junta médica como apta a regressar ao serviço, retomou este no dia 12 de Junho de 1990.

7 — Em 4 de Outubro de 1990, apresentou na ESM um atestado médico, datado de 3 de Outubro de 1990, em que o respectivo clínico atestou, por sua honra, que a recorrente se encontrava doente desde o dia 1 desse mês e impossibilitada de comparecer ao serviço «prevendo-se uma doença de cerca de 15 dias» (fl. 41 do apenso).

8 — Por resolução, de 10 de Outubro de 1990, do conselho directivo da respectiva escola, com fundamento em falta de comunicação do impedimento da comparência ao serviço, foram-lhe injustificadas as faltas dadas ao serviço nos dias úteis 1, 2 e 3 de Outubro de 1990 (fl. 41 do apenso).

Nesse mesmo dia foi pedida a verificação da doença por parte do delegado de saúde da área da residência da recorrente, pelo ofício n.º 1851 (fl. 42 do apenso).

9 — Em 18 de Outubro de 1980, a recorrente apresentou na ESM um atestado médico, datado de 17 de Outubro de 1990, em que o respectivo clínico atestou, sob compromisso de honra, que a recorrente

se encontrava doente e impossibilitada de comparecer ao serviço, «prevendo-se uma duração da doença por 15 dias» 8fl. 43 do apenso).

Sobre tal atestado e em memorando anexo foi confirmado que a recorrente havia feito a comunicação do impedimento da comparncia ao serviço, «de acordo com o Decreto-Lei n.º 497/88».

Nesse mesmo dia, pelo ofício n.º 1926, foi pedida a a verificação da doença ao delegado de saúde da residência da ora recorrente (fl. 44 do apenso).

10 — Por ofício da Administração Regional de Saúde (ARJ) do Porto foi comunicado ao presidente do conselho directivo da referida ESM que fora verificada a doença da recorrente, solicitada pelos ofícios n.os 1851 e 1926.

Por tal razão foram-lhe justificadas as faltas dadas desde 4 a 30 de Outubro de 1990.

11 — Em 8 de Novembro de 1990, mas datado de 2 de Novembro de 1990, deu entrada na referida escola um atestado médico em que o respectivo clínico atestou, por sua honra, que a ora recorrente se encontrava doente desde o dia 31 de Outubro de 1990, e, por isso, impossibilitada de comparecer ao serviço «prevendo-se um período de doença de 30 dias» (fl. 45 do apenso).

12 — Sobre esse atestado médico, foi exarada a seguinte informação:

«Ao conselho directivo.

A professora encontra-se a faltar por doença desde 1 de Outubro de 1990, tendo o prazo do atestado expirado em 30 de Outubro de 1990.

Tendo em conta a data do presente atestado, não foi cumprido o prazo estipulado no artigo 28.º, n.os 3 e 5, do Decreto-Lei n.º 497/88[. . .]»

13 — O conselho directivo, por resolução de 20 de Novembro de 1990, para além de considerar injustificadas as faltas dadas ao serviço pela recorrente nos dias 31 de Outubro de 1990 e de 1 a 7, inclusive, de Novembro de 1990, ordenou se procedesse ao estipulado no artigo 71.º, n.º 1, do ED, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro (fl. 45 v.º).

14 — As faltas dadas pela recorrente desde 8 a 29 de Novembro foram consideradas justificadas por atestado médico (fl. 16 do apenso instrutor).

15 — Datado de 30 de Janeiro de 1991, a presidente do conselho directivo da ESM, juntamente com duas testemunhas, levantou auto por falta de assiduidade da recorrente, por lhe terem sido:

«[. . .] considerados 11 dias de faltas injustificadas nos períodos de 1 a 3 de Outubro e de 31 de Outubro a 7 de Novembro de 1990, inclusive, dos quais 8 são dias úteis com aulas.

O primeiro período motivado pelo facto de não ter havido comunicação da doença, conforme dispõe a primeira parte do n.º 3 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro, e no segundo período pelo facto de não ter sido cumprido o prazo para entrega do atestado, nem comunicação da tal intenção, conforme dispõe o n.º 3 da legislação atrás citada.

Porque tais faltas constituem falta de assiduidade ao serviço, nos termos do artigo 71.º do ED dos Funcionários e Agentes da Ad-

ministração Central e Regional, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, no uso das atribuições que me são conferidas levantei o presente auto[. . .]» (fl. 2 do processo instrutor apenso).

16 — Datado de 30 de Abril de 1991, subscrito pela presidente do conselho directivo, sobre o auto de assiduidade referido foi exarado o seguinte despacho:

«1 — De acordo com o estipulado no artigo 115.º do Estatuto da Carreira Docente (ECD) e no artigo 50.º do ED, instauro processo disciplinar à professora Maria José Lopes da Silva Ferreira Rodrigues.

2 — Deve remeter-se o processo à Inspecção-Geral do Ensino (IGE), Delegação Regional do Porto (DRP), para que, conforme o citado artigo 115.º do ECD, seja nomeado instrutor do processo».

17 — Por despacho de 23 de Maio de 1991, foi nomeado instrutor do processo, que o iniciou em 6 de Junho de 1991, data em que comunicou esse facto à ora recorrente por ofício.

18 — Em 23 de Julho de 1991, depois de ter ouvido os intervenientes no auto por falta de assiduidade e de ter junto aos autos vários documentos, deduziu a nota de culpa de fls. 58 a 59 v.º do processo disciplinar apenso, a qual aqui se dá por reproduzida, concedendo à ora recorrente o prazo de 20 dias, a contar do dia 29 de Julho de 1991 para a defesa escrita, constando de tal nota de culpa um artigo único do seguinte teor:

«Ter faltado ao exercício das suas funções, na ESM, no período compreendido entre o dia 31 de Outubro, inclusive, e o dia 7 de Novembro, também inclusive, no ano de 1990, num total de oito dias, sendo cinco lectivos seguidos, com serviço distribuído, sem justificação, pelo facto de não ter cumprido o prazo para a entrega do atestado médico justificativo, nem comunicado a intenção de faltar, conforme estabelece os n.os 3 e 5 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro (v. o documento de fl. 45).

Nestes termos e nestas circunstâncias, as faltas dadas no período compreendido entre 31 de Outubro de 1990 e 7 de Novembro do mesmo ano — cinco dias úteis seguidos com actividades programadas em horário semanal, constitui infracção disciplinar por falta de assiduidade, prevista nos artigos 71.º e 72.º do ED e punível nos termos do n.º 3 do artigo 72.º, conjugado com o artigo 26.º, n.º 2, alínea *h*), do mesmo ED — Pena de demissão.»

19 — A ora recorrente foi pessoalmente notificada da nota de culpa em 26 de Julho de 1991 e apresentou a sua defesa escrita na referida escola secundária, com registo de entrada em 1 de Agosto de 1991 (fls. 61 e 62 dos autos).

20 — Nela sustenta a improcedência da acusação, com os seguintes fundamentos:

«1 — A acusação trunca os factos, apresentando a situação como se a arguida tivesse começado a faltar em 31 de Outubro de 1990 e se tivesse limitado a apresentar um atestado médico em 8 de Novembro.

2 — Ora, flui dos documentos de fls. 41 a 44, a arguida estava doente desde 1 de Outubro, com atestados médicos sucessivos e doença comprovada duas vezes.

3 — Era, pois, previsível que a sua ausência se tivesse verificado por prolongamento da doença.

4 — O atestado médico foi passado em 2 de Novembro e a assinatura do médico reconhecida pela presidente do conselho directivo da Escola.

5 — Impunha, assim, o bom senso que a apresentação tardia, na sequência de dois atestados com doença confirmada, fosse tolerada e nem fosse causa para abertura de processo disciplinar.

6 — E se pena coubesse à infracção cometida, deveria bastar-se com uma repreensão escrita; demais seria já uma multa ou uma suspensão.

7 — E se chegasse a suspensão, a infracção ficaria abrangida pela Lei n.º 23/91, de 4 de Julho [artigo 1.º, alínea *gg*)]: infracção anterior a 25 de Abril de 1991.

8 — De todo o modo dos Acórdãos do STA de 3 de Maio de 1988, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 377, p. 280 e de 7 de Junho de 1988, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 378, pp. 511 e segs., era necessário ter valorado a culpa com base em elementos de facto invocados, que fundamentassem a inviabilização da manutenção da relação funcional e que justificassem a pena prevista, em que é enquadrada a infracção.»

Não apresentou ou requereu qualquer prova.

21 — Em 14 de Outubro de 1991, foi elaborado pelo instrutor o relatório de fls. 68 a 73 do apenso instrutor, que aqui se dá por reproduzido, onde, em síntese:

Consideram-se provados factos constantes da nota de culpa;

Consideram-se «não convincentes ou valorativos os argumentos aduzidos na defesa pela arguida, porquanto, ouvidos três elementos do conselho directivo da escola, todos confirmaram o constante do auto de notícia por falta de assiduidade e dois deles, por análise dos factos, em que foram intervenientes, são categóricos em afirmar o deficiente profissionalismo da professora (fls. 8 a 10)».

É que «a arguida, professora Maria José, manifestou sempre desinteresse pela vida da escola e na preocupação das aulas que ministrava, com prejuízo nítido e grave para o aproveitamento dos alunos — fl. 8 —, concluindo a presidente do conselho directivo que 'o valor profissional da professora' era deficiente — fls. 8 e 10».

«A arguida, no período de assiduidade, '[. . .] nunca compareceu nas reuniões do fim do ano lectivo, para que era convocada' — fl. 10 — e, nas reuniões de grupo, '[. . .] a mesma se mostra pouco interessada e pouco activa na dinamização das actividades de grupo' (fl. 10).

Da análise minuciosa dos autos deduz-se que as alegações postas na defesa não poderão influenciar uma mudança de proposta de penalização, porquanto se comprova a existência da situação criada pela arguida — cinco faltas injustificadas seguidas — em dias lectivos, em que havia um horário, nos mesmos, distribuído à professora, não se encontrando, para o facto, qualquer tipo de atenuante, tendo em conta o procedimento profissional, na escola de Maria José, segundo os depoimentos de fls. 8 a 11.

Não se tiram conclusões que invalidem a acusação — fls. 58 a 59 —, tanto mais que o procedimento profissional da arguida, tudo o indica, atentou contra a dignidade e o prestígio da função e de educadora que é (fls. 8 a 10).»

Considera-se que a ora recorrente «[. . .] praticou os actos constantes da nota de culpa os quais constituem infracção disciplinar por falta de assiduidade, abrangida pelo contido nos artigos 71.º e 72.º, n.os 1 e 3, respectivamente, do ED dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

A arguida tem, porém, cerca de 19 anos de serviço, pelo que parece verificar-se o condicionalismo contido no n.º 5 do artigo 26.º do ED, exigido pelo Estatuto da Aposentação (EA).»

A final propõe-se:

«1 — Que, baseado nas circunstâncias ora descritas, a infracção cometida pela arguida [. . .] seja integrada no corpo do n.º 1 do artigo 26.º e alínea *h*) do n.º 2 do mesmo artigo, do ED dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

2 — Que, nos termos da alínea *e*) do n.º 1 do artigo 11.º do ED seja aplicada à arguida[. . .] a pena de aposentação compulsiva, desde que se verifiquem os condicionalismos previstos nos artigos 37.º e 42.º do EA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-A/79, de 25 de Junho.

3 — Que, caso tal condicionalismo se não verifique, seja aplicada à arguida a pena de demissão, a que se refere a última parte do n.º 5 do artigo 26.º do citado ED.»

22 — Na IGE, Departamento Técnico, Gabinete Jurídico, foi prestada, em 3 de Dezembro de 1991, a informação n.º 378/GJ/91, de fls. 1 e 2 do apenso 2, do seguinte teor:

«Assunto: Processo disciplinar contra Maria José Lopes Silva Ferreira Rodrigues.

1 — A professora Maria José Rodrigues vem arguida no processo disciplinar por falta de assiduidade n.º DRP/068/91-SEC.

2 — Provados os factos — cinco faltas seguidas injustificadas — o instrutor propôs, nos termos da alínea *h*) do n.º 2 do artigo 26.º do ED, a aplicação de uma pena de aposentação compulsiva, caso se verifiquem os condicionalismos previstos no EA.

3 — O processo está bem instruído, a acusação é clara e objectiva, não tendo a arguida mostrado dificuldades em entendê-la, nem sequer a negando, tentando apenas apelar para o bom senso do superior hierárquico (artigo 5.º da defesa, fl. 62 v.º).

4 — Os factos estão provados (fls. 43 e 45) e enquadram-se na previsão da alínea *h*) do n.º 2 do artigo 26.º, sendo passíveis das penas de demissão ou de aposentação compulsiva.

5 — A análise do registo biográfico — fl. 13 — mostra que a arguida conta cerca de 20 anos de serviço, pelo que é de aplicar a pena de aposentação compulsiva, proposta pelo instrutor.

23 — Em 20 de Janeiro de 1992, sobre essa informação foi exarado o seguinte parecer:

«Confirmo. É, pois, de aplicar a pena de aposentação compulsiva. Mas S. Ex.ª o Secretário de Estado dos Recursos Educativos resolverá.»

24 — Sobre a referida informação, datado de 28 de Janeiro de 1992, aquela autoridade exarou o seguinte despacho: «Concordo. Aplico a pena de aposentação compulsiva».

III — Perante as conclusões da alegação, que não excedem os fundamentos do recurso constante da petição inicial, têm-se como validamente arguidos os seguintes fundamentos, com vista à imputada violação do disposto nos n.os 1 e 2, alínea *h*), do artigo 26.º e no n.º 3 do artigo 72.º, ambos do ED:

1 — Para a aplicação da pena de aposentação compulsiva, a entidade recorrida tinha de emitir, o que não fez, um juízo sobre a culpabilidade da recorrente, para efeito de justificação ou injustificação das faltas, em valoração, não apenas dos factos constantes da acusação, mas também dos factos que a recorrente havia alegado em sua defesa escrita no processo disciplinar, documentados de fls. 41 a 44, e que são os seguintes: as cinco faltas seguidas ao serviço foram comprovadas por atestado médico e surgiram na sequência de um período de doença por 30 dias, também comprovado pela autoridade sanitária;

2 — A entidade recorrida não podia aplicar à recorrente a pena de aposentação compulsiva, nos termos do artigo 26.º do ED, sem ter feito um juízo concreto sobre a inviabilidade da manutenção da relação funcional, tendo em conta para tanto, não apenas os factos constantes da acusação, mas também os demais alegados pela recorrente na sua defesa e documentados nos autos.

3 — A recorrente era uma funcionária com 20 anos de serviço sem qualquer punição e, considerando que as faltas tidas em conta para a punição ocorreram quando aquela se encontrava doente, conforme atestado médico comprovante, e na sequência de um período de doença por 30 dias, comprovado pela autoridade sanitária, a pena de aposentação compulsiva é uma violência, numa solução ético-jurídica.

IV — Conhecer-se-á prioritariamente dos vícios arguidos, tendo em conta o fundamento referido em 1, pois, como se sabe, e resulta claramente dos artigos 28.º e 30.º do ED de 1984, a justeza da pena aplicada pressupõe um correcto enquadramento dos factos integrantes da infracção e, se por um lado, é pressuposto da alínea *h*) do n.º 2 do artigo 26.º do ED que as cinco faltas seguidas «sejam injustificadas», por outro, nos termos do n.º 3 do artigo 72.º do ED, provada a falta de assiduidade, é sempre necessário decidir se a violação desse dever constitui infracção disciplinar, sendo a culpa elemento integrante desta, nos termos do n.º 1 do artigo 3º daquele diploma.

Vejamos, pois.

V — Não se verifica a imputada violação do disposto no n.º 3 do artigo 72.º do ED de 1984.

Com efeito, o acto impugnado não invocou tal preceito para a aplicação da pena de aposentação compulsiva à recorrente, referindo antes que os factos provados e constantes da acusação se enquadram na alínea *h*) do n.º 2 do artigo 26.º do ED.

Por outro lado, tem esta Secção seguido o entendimento, que se adopta, no sentido de que o n.º 3 do artigo 72.º citado é apenas aplicável aos arguidos a quem tenha sido levantado auto de assiduidade e cujo paradeiro seja desconhecido, sendo certo que, no caso, não ocorre esta última situação, pois o paradeiro da recorrente era conhecido (cf. Acórdãos de 29 de Outubro de 1987, in recurso n.º 23 068, de 2 de Dezembro de 1987, in recurso n.º 24 121, de 12 de Janeiro de 1988, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 373, p. 343, e, no mesmo sentido, pareceres da Procuradoria-Geral da República n.os 143/85, de 20 de Novembro de 1986, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.os 364, p. 371 e 7/88, in *Diário da República,* 2.ª série, n.º 14, de 17 de Janeiro de 1989).

VI — Como resulta dos factos especificados, o conselho directivo da ESM considerou injustificadas as faltas dadas pela recorrente nos dias 31 de Outubro e de 1 a 7 de Novembro de 1990, aí se incluindo cinco faltas seguidas em dias úteis.

Essa injustificação resultou de a recorrente não ter feito comunicação do impedimento de comparência ao serviço, bem como de não ter feito apresentação de atestado médico, nos termos prescritos nos n.os 3 e 4 do Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de Dezembro.

Na verdade, aí se prescreve que «o funcionário ou agente impedido de comparecer ao serviço por motivo de doença deve, por si ou por interposta pessoa, comunicar o facto ao serviço no próprio dia, ou, excepcionalmente, no dia seguinte, indicando o local onde se encontra, e apresentar o documento comprovativo no prazo de cinco dias, incluindo o primeiro dia de doença» — n.º 3; «a não comunicação do facto nos termos da primeira parte do número anterior implica, se não for devidamente fundamentada, a injustificação das faltas dadas até à data da entrada do documento comprovativo nos serviços» — n.º 4.

Foi com base em tais faltas e factos que lhe foi levantado o respectivo auto de «falta de assiduidade», nos termos do n.º 1 do artigo 71.º do ED de 1984.

E, no processo disciplinar mandado instaurar, a recorrente foi acusada tão-só por tais factos, os quais, como resulta do despacho punitivo, foram pressuposto fáctico deste.

Na verdade, o despacho punitivo não aderiu ao teor do relatório do instrutor, onde, para a aplicação da pena de aposentação compulsiva, se teciam considerações várias no sentido de se concluir pela irrelevância das razões invocadas pela recorrente na sua defesa escrita (supra II, n.º 21).

Antes e apenas se apropriou, por concordância, nos termos do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, da informação de supra II, n.º 22, prestada na IGE.

Face ao teor desta, limitou-se, pois, a aplicar à recorrente a pena de aposentação compulsiva por ter como provados os factos constantes da acusação, que enquadrou na alínea *h*) do n.º 2 do artigo 26.º do ED, considerando-os, assim, passíveis da pena de aposentação compulsiva, na medida em que a recorrente tinha cerca de 20 anos de serviço.

Pois bem, embora do n.º 1 do artigo 71.º do ED resulte que 5 faltas de comparência seguidas, ou 10 interpoladas, ao serviço, sem justificação, revelam falta de assiduidade, ou seja, corresponde a um comportamento violador do dever previsto no n.º 11 do artigo 3.º do ED e, portanto, justificando o levantamento do respectivo auto, certo é que a negação do dever de assiduidade pela forma prevista nesse n.º 1 do artigo 71.º apenas significa o preenchimento do elemento antijurídico de uma infracção disciplinar.

Na verdade, como resulta do n.º 2 do mesmo artigo, tal «não prejudica que o dirigente máximo do serviço considere, do ponto de vista disciplinar, justificada a ausência, se o funcionário ou agente fizer prova de motivos atendíveis».

O que está conforme com o n.º 1 do artigo 3.º do ED que, no conteúdo do conceito de infracção disciplinar, exige que o facto se configure, pelo menos, como meramente culposo.

Portanto, o n.º 1 do artigo 71.º não dispensa a censurabilidade do agente, ou culpa, como requisito da infracção.

E no n.º 2 do artigo 71.º permite-se que o arguido do processo disciplinar, desencadeado na sequência do auto por falta de assiduidade, afaste a censurabilidade do seu comportamento antijurídico, fazendo «prova de motivos atendíveis», ou seja, motivos que, ponderados pela entidade detentora do poder punitivo e dirigente máximo do serviço, levem este a considerar «justificada a ausência», portanto, não censurável «do ponto de vista disciplinar».

Neste sentido, o Acórdão desta Secção de 7 de Junho de 1988, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 378, p. 514, referido pelo recorrente, onde se afirma: «A negação do dever de assiduidade pela forma prevista no n.º 1 do artigo 71.º, preenchendo embora conduta tipicamente antijurídica, não reúne assim todos os elementos necessários ao juízo punitivo». Por outro lado, no n.º 2, alínea *h*), do artigo 26.º do ED estabelece-se que as penas de aposentação compulsiva e demissão referidas no n.º 1 desse artigo, são aplicáveis aos funcionários e agentes que, nomeadamente, «dentro do mesmo ano civil derem 5 faltas seguidas ou 10 interpoladas, sem justificação».

Em face do exposto, não pode deixar de se entender que o pressuposto «sem justificação» das faltas, previsto nessa alínea *h*) do n.º 2 do artigo 26.º do ED, resulta da verificação, feita pela entidade detentora do poder punitivo e decidente, de que, no caso concreto, ocorre violação culposa do dever de assiduidade, pois só esta é legitimadora da punição legal por tal infracção disciplinar.

Isto é, essa injustificação das faltas contém já um juízo de censurabilidade da não comparência ao serviço, em 5 dias seguidos ou 10 interpolados, juízo esse formulado pela entidade sancionadora, nos termos do n.ºs 2 do artigo 71.º do mesmo Estatuto; tal entidade, só após ponderar as razões ou motivos invocados pelo arguido na sua defesa durante o processo disciplinar, é que pode decidir-se pela sua não atendibilidade, julgando injustificadas as faltas.

Só, nessas circunstâncias, é que o comportamento violador do dever de assiduidade pode conduzir à aplicação de sanção disciplinar, pois, respeitado que foi o direito de audiência e defesa do arguido, possibilitando-lhe demonstrar a desculpabilidade da conduta, foi, então, não obstante a ponderação das razões invocadas, julgado como culposo ou censurável, para efeitos disciplinares.

E, assim, a injustificação das faltas prevista na alínea *h*) do n.º 2 do artigo 26.º do ED não pode resultar apenas da apreciação dos factos constantes do auto por falta de assiduidade, como base no qual se desencadeou o processo disciplinar e que serviram de suporte fáctico à consequente acusação, se o arguido na defesa escrita invocar motivos com vista à justificação das faltas.

Consequentemente, quando o arguido invoque no processo disciplinar e em sua defesa factos provados e daquele constantes, que, na sua perspectiva, são atendíveis quanto à justificação das faltas, a entidade detentora do poder punitivo e que vai decidir a final o processo disciplinar, sob pena de defraudar a garantia de defesa, não pode deixar de emitir pronúncia sobre tais factos, no sentido de os considerar atendíveis ou não para efeitos de justificação da ausência, e sempre antes de se decidir pelo enquadramento legal dos factos na alínea *h*) do n.º 2 do artigo 26.º do ED.

Tal dever de pronúncia ocorre mesmo nos casos em que, como no n.º 4 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 497/88, a lei estabelece a injustificação como consequência liminar para a falta de comunicação do impedimento ao serviço no próprio dia em que se verificou aquele ou, excepcionalmente, no dia imediato.

Na verdade, a lei, no n.º 2 do artigo 72.º do ED não estabelece quaisquer excepções e, generalizando, aponta no sentido de permitir que as faltas ocorridas nessa situação venham a ser tidas como justificadas, para efeitos disciplinares, desde que ocorram factos atendíveis nesse sentido.

Conclui-se, pois, que, quando na alínea *h*) do n.º 2 do artigo 26.º do ED se exemplifica, como facto padrão orientador da inviabilidade da manutenção da relação funcional, a ocorrência de 5 faltas ao serviço, seguidas, ou 10 interpoladas, no mesmo ano civil, sem justificação, aí se pressupõe que tal injustificação contenha um juízo de culpabilidade, resultante de nova apreciação quanto a esse aspecto, com ponderação das razões eventualmente apresentadas pelo arguido em sua defesa no processo disciplinar (tal como resulta do n.º 2 do artigo 71.º) e não que tal juízo de injustificação seja automático, isto é, seja apenas reportado ao que já constava do auto por falta de assiduidade (artigo 71.º, n.º 1) e que depois foi levado à acusação do respectivo processo disciplinar.

Portanto, a lei não permite que tal entidade forme a sua vontade resolutiva de aplicação de norma punitiva, a da alínea *h*) do n.º 2 do artigo 26.º do referido ED, na ausência dos pressupostos que a permitem.

E é pressuposto essencial à aplicação desta norma precisamente o prévio juízo de injustificação culposa das faltas, após a apreciação e valoração das razões apresentadas pelo arguido em sua defesa.

Ora, no caso, a recorrente, na sua defesa escrita, invocou como elementos, a seu ver atendíveis, para efeitos disciplinares, quanto às faltas consideradas injustificadas pelo conselho directivo, os factos seguintes: as 5 faltas ao serviço foram comprovadas por atestado médico e surgiram na sequência de um período de doença por 30 dias, também comprovado pela autoridade sanitária, conforme resulta dos documentos de fls. 41 a 44 do processo disciplinar.

Realmente, a recorrente vinha de uma situação de ausência ao serviço, por motivo de doença, a qual se desenvolvera no ano lectivo anterior por períodos vários, com termo em 12 de Junho de 1989, e que prosseguira nesse novo ano lectivo, desde 1 de Outubro, sendo a respectiva doença sempre comprovada por atestados médicos e com confirmação da entidade sanitária (supra II, n.os 3 a 7 e 14).

Estes factos relativos à motivação das faltas, razoavelmente, não são despiciendos para efeitos disciplinares quanto à justificação daquelas e, uma vez invocados na defesa escrita e provados no processo disciplinar, a entidade recorrida não podia deixar de emitir pronúncia sobre os mesmos, com vista à censurabilidade ou não da ausência ao serviço da arguida, e em termos de concluir pela injustificação ou justificação das faltas, nos termos do n.º 2 do artigo 71.º, posto o que, e só então, caso concluísse pela injustificação, é que podia fazer a subsunção dos factos na alínea *h*) do n.º 2 do artigo 26.º, já que, fazendo-o antes, estaria a aplicar tal norma sem que se verificasse o pressuposto nela previsto de «sem justificação» das faltas.

No entanto, a entidade recorrida, aplicou à recorrente a pena de aposentação compulsiva, por subsunção dos factos constantes da acusação, sem ter feito qualquer pronúncia, para efeitos de injustificação das faltas, nos termos do n.º 2 do artigo 71.º do ED, sobre a situação invocada pela recorrente em sua defesa e que estava documentada no processo disciplinar.

Limitou-se a considerar apenas os factos constantes da acusação, que já constavam do auto por falta de assiduidade, fazendo a sua subsunção automática na alínea *h*) do n.º 2 do artigo 26.º do ED.

Desta forma, a entidade recorrida formou a sua vontade resolutiva de aplicação da alínea *h*) do n.º 2 do artigo 26.º do ED, na ausência do referido pressuposto, indispensável para o efeito.

Essa ausência inquinou o acto impugnado de erro de facto nos pressupostos, que se traduziu em errada aplicação da alínea *h*) do n.º 2 do artigo 26.º, já que, no caso, ainda não se verificara, nos termos legais, o pressuposto essencial e aí previsto de «sem justificação» das faltas.

Por tudo o que vem exposto e apenas por tal fundamento, com prejuízo do conhecimento das demais questões, concedem provimento ao recurso, anulando o acto do Secretário de Estado dos Recursos Educativos, de 28 de Janeiro de 1992, que aplicou à recorrente a pena disciplinar de aposentação compulsiva.

Sem custas.

Lisboa, 18 de Março de 1993. — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa — António Arlindo Payan Teixeira Martins.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 18 de Março de 1993.

Assunto:

Respostas aos quesitos. Factos a ter em conta na sentença. Anulação do julgamento. Princípio da economia processual.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Devem ignorar-se respostas do tribunal colectivo na medida em que estejam em contradição com factos plenamente provados, seja por documento, seja por confissão expressa, tácita ou presuntiva das partes (artigo 653.º, n.º 2, do Código de Processo Civil).

2 — A especificação e o questionário não passam de projectos de selecção da matéria de facto.

3 — Terão de dar-se como assentes factos aceites pelas partes nos articulados, ainda que não constem daquelas pelas e ainda que respostas de «provado» ou «não provado», quando teria sido mais prudente dar respostas explicadas, pareçam contradizer aqueles factos.

4 — Entre anular o julgamento, ao abrigo do artigo 712.º, n.º 2, do Código de Processo Civil, devido à deficiência das respostas aos quesitos, ou julgar com base nos princípios expostos, revogando a sentença. O tribunal superior deverá optar pelo segundo termo da alternativa, em homenagem ao princípio da economia processual, se puder decidir com base na prova assente nos termos expostos.

Recurso n.º 30 797, em que são recorrentes os Serviços Sociais do Ministério das Finanças e outro e recorridos os mesmos. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Nascimento Costa.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — Os Serviços Sociais do Ministério das Finanças, a seguir designados por SOFE, instauraram em 23 de Novembro de 1989 no Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa acção com processo ordinário contra ITAU — Instituto Técnico de Alimentação Humana, S. A.

Aduzindo:

Os SOFE foram criados pelo Decreto-Lei n.º 120/71, de 3 de Abril, e são dotados de personalidade jurídica;

Têm competência para celebrar contratos com os fornecedores de refeições, nos termos do Decreto-Lei n.º 211/79, de 12 de Julho;

Celebraram com o réu em 16 de Fevereiro de 1983 um contrato para o fornecimento de almoços nos diversos refeitórios dos SOFE localizados em Lisboa e no Porto;

Houve concurso público;

O respectivo caderno de encargos fez parte integrante do contrato;

Em 11 de Junho de 1984, foi celebrado outro contrato com o réu, em termos idênticos;

Em 15 de Janeiro de 1985, foi celebrado contrato idêntico;

Outro tanto sucedeu em 28 de Abril de 1986 e 26 de Janeiro de 1987, este para valer até 31 de Dezembro de 1987;

Como consta dos diversos cadernos de encargos, na formação do preço da refeição intervêm os factores:

a) Custo dos géneros incorporados;

b) Encargos com o pessoal dos refeitórios — ordenados e salário, remunerações adicionais e encargos sociais e com seguros;

c) Encargos gerais e lucros;

Os preços propostos pelos concorrentes consideram-se globais por refeição, devendo ser apresentada a incidência de cada um dos factores no preço global das refeições;

Os SOFE obrigam-se por sua vez a colocar à disposição do réu os refeitórios, equipamento e outro material necessário;

E assumem também o encargo como água, luz e gás consumidas com a confecção e fornecimento das refeições;

São também de sua conta as despesas com a desinfestação e desinfecção das instalações, independentemente do número de refeições servidas;

A partir de 11 de Agosto de 1993 e até 24 de Julho de 1987, no refeitório 2 do Terreiro do Paço, além das refeições previstas nos referidos contratos e aí servidas aos utentes, o réu confeccionou também refeições que posteriormente eram transportadas e servidas nas dependências dos Serviços Sociais do Ministério da Justiça, (SSMJ), com os quais havia igualmente celebrado contratos de fornecimento de refeições;

Assim, o réu conseguiu diminui os custos das refeições a fornecer aos SSMJ, utilizando para tanto as instalações, equipamento, diverso material, luz, água, gás e tudo o mais que os SOFE estavam obrigados a fornecer-lhe;

Havia-se comprometido com os SSMJ a confeccionar tais refeições em fábrica própria;

Causou portanto aos SOFE um prejuízo correspondente aos encargos que estes tiveram de suportar com as refeições destinadas aos SSMJ;

Eram diariamente servidas nas dependências do SSMJ 50 a 60 mini-refeições no *snack-bar* da sede e em média 40 no Supremo Tribunal de Justiça (STJ), sendo certo que a exploração desses *snacks* pelo réu teve início, respectivamente, em 11 de Agosto e 24 de Novembro de 1983;

Os prejuízos sofridos pelos SOFE derivam fundamentalmente de despesas com pessoal, consumo de electricidade, gás, água, conservação de equipamento e amortização de bens de capital;

Pelas refeições servidas no *snack-bar* da sede do SSMJ os SOFE, entre 11 de Agosto de 1983 e 24 de Julho de 1987, ou sejam 978 dias úteis, à média de 60 refeições por dia, tiveram os seguintes prejuízos:

a) Despesas com consumo de electricidade: 58 680 refeições × 26$4558 = 1 552 242$60;

b) Despesas com pessoal (2 unidades): 978 dias × × 4707$42 = 4 603 856$76;

c) Despesas com consumo de gás: 58 680 ×7$446 = 436 931$28;

d) Despesas com consumo de água: 58 680 × 5$4193 = 318 004$50;

e) Despesas de conservação e equipamento: 58 680 × 5$27 = 309 243$60;

f) Amortização de bens de capital: 58 680 × 3$75 = 220 050$;

Num total de 7 440 328$60, pelas refeições servidas no *snack-bar* do STJ, entre 24 de Novembro de 1985 e 24 de Julho de 1987, num total de 418 dias úteis, e somando 16 720 refeições, os SOFE tiveram os seguintes prejuízos:

a) Despesas com o pessoal (1 unidade): 418 × 2353$71 = = 983 850$70;

b) Despesas com consumo de eletricidade: 16 720 × × 26$4558 = 442 341$;

c) Despesa com o consumo de gás: 16 720 × 7$446 = 124 497$;

d) Despesas con consumo de água: 16 720 × 5$4193 = 90 610$70;

e) Despesas com conservação de equipamento: 16 720 × 5$27 = 88 114$40;

f) A amortização de bens de capital: 16 720 × 3$75 = 62 700$.

Num total de 1 792 113$80. O prejuízo total dos SOFE foi de 9 232 502$40.

Os SOFE nunca consentiram que o ITAU confeccionasse tais refeições no referido refeitório e só no 2.º trimestre de 1987 tiveram conhecimento dessa situação, a que logo puseram termo, após inquérito;

O réu é responsável, nos termos dos artigos 483.º, 564.º e 566.º do Código Civil (CC);

O autor pede se condene o ITAU a pagar-lhe 9 232 502$40, com juros à taxa legal desde a citação até pagamento.

II — Na contestação (fls. 161 e segs.), além de ter deduzido excepções que neste momento já não importam, face ao que foi decidido no saneador, com trânsito, aduziu o réu:

Não é verdade que os SOFE tenham assumido o encargo com água, luz e gás consumidos na confecção e fornecimento de refeições mas sim aqueles consumos no refeitório durante a vigência do contrato;

Existem consumos de água, luz e gás que nada têm a ver com a confecção e fornecimento de refeições mas que constituem encargo do refeitório;

Os cálculos feitos estão errados a vários títulos;

Desde logo, não consideraram que eram fornecidos ao SSMJ mini-pratos e não refeições completas;

Havia mini-refeições frias que não careciam de qualquer utilização dos refeitórios dos SOFE;

A mão-de-obra aplicada na preparação, confecção e serviço das refeições para o SSMJ não era a que se encontrava ao serviço do refeitório dos SOFE;

Não se verificou qualquer excesso de mão-de-obra nos refeitórios dos SOFE pelo facto de o réu ter procedido como procedeu;

Desde Agosto de 1983 que o réu foi verbalmente autorizado pelo delegado dos SOFE no seu refeitório n.º 2 a proceder à confecção de refeições para o SSMJ;

Não houve acréscimo de custos ou prejuízos para os SOFE;

Deve improceder a acção.

Aduz ainda em reconvenção:

O contrato de fornecimento relativo ao ano de 1984 previa que o réu seria indemnizado do valor correspondente à diferença entre o fornecimento previsível e o efectuado sempre que se verificasse suspensão parcial ou temporária por razões imputáveis ao autor;

O fornecimento de refeições foi suspenso por ordem do autor nos dias 26 de Dezembro de 1984 e 2 de Janeiro de 1985;

O que se deveu a tolerância de ponto concedida aos funcionários;

A diferença entre valor previsível dos fornecimentos e os efectivamente prestados é de 600 068$50, montante pedido em 10 de Janeiro de 1984;

O autor não impugnou o montante mas recusou o pagamento, alegando não lhe ser imputável a suspensão;

Pela mesma razão (tolerância de ponto), o autor ordenou a suspensão do fornecimento de refeições no dia 17 de Abril de 1987;

O réu apurou a diferença de valores em 393 544$, que pediu ao autor e cujo pagamento este voltou a recusar, com o mesmo fundamento;

Deve assim o autor ao réu 993 612$50, que o tribunal condenará a pagar, com juros à taxa legal desde as datas das interpelações feitas.

Na réplica alegou o autor não ser admissível a reconvenção [artigo 274.º do Código de Processo Civil (CPC)], sendo certo que o autor não pode ser responsabilizado por acto do Governo, neste caso ao decretar tolerâncias de ponto, como o entendeu já a Procuradoria-Geral da República, em parecer sobre este caso (*Diário da República,* 2.ª série, de 3 de Setembro de 1987).

No saneador (fls. 196 e segs) decidiu o M.mo Juiz ser admissível a reconvenção.

III — Matéria de facto.

Especificação:

a) Os SOFE celebraram com o réu em 16 de Fevereiro de 1983 um contrato para o fornecimento de almoços (fls. 7 e 8).

B) Por aquele contrato, a vigorar até 31 de Dezembro de 1983, o réu fornecia almoços nos diversos refeitórios dos SOFE, localizados nas cidades de Lisboa e Porto.

C) No dia 11 de Junho de 1984 foi celebrado outro contrato entre as partes, a vigorar até 31 de Dezembro de 1984, com o mesmo objectivo do anterior (fls. 32 a 57).

D) No dia 15 de Janeiro de 1985 foi celebrado outro contrato com o mesmo objectivo dos anteriores, a vigorar até 31 de Dezembro de 1985 (fls. 58 a 82).

E) No dia 28 de Abril de 1986 foi celebrado novo contrato com o mesmo objectivo dos anteriores, a vigorar até 31 de Dezembro de 1986 (fls. 83 a 118).

F) NO dia 26 de Janeiro de 1987 foi celebrado outro contrato com o mesmo objectivo dos anteriores, a vigorar até 31 de Dezembro de 1987 (fls. 119 a 154).

G) Consta dos diversos cadernos de encargos anexos aos contratos atrás referidos que na formação do preço da refeição intervinham os seguintes factores:

a) Custo dos géneros incorporados;

b) Encargos com o pessoal dos refeitórios — ordenados e salários, remunerações adicionais e encargos sociais e com seguros;

c) Encargos gerais e lucros.

H) Os preços propostos pelo réu foram preços globais por refeição, com discriminação de cada um dos factores no preço global das refeições.

I) Pelos SOFE foram postos à disposição do réu os refeitórios, equipamento e outro material necessário.

J) Os SOFE suportaram as despesas com a desinfestação e desinfecção das instalações, independentemente do número de refeições servidas.

L) A partir de 11 de Agosto de 1983 e até 24 de Julho de 1987 o réu confeccionou no refeitório dos SOFE, no Terreiro do Paço, as refeições previstas nos contrato e aí servidas aos respectivos utentes.

M) A partir de 11 de Agosto de 1983 e até 24 de Julho de 2987 o réu confeccionou no refeitório dos SOFE no Terreiro do Paço mini-pratos ou mini-refeições, que posteriormente eram transportados e servidos nas dependências dos SSMJ, com os quais havia celebrado também contratos de fornecimento de refeições.

N) A exploração do *snack-bar* da sede dos SSMJ foi iniciada pelo réu em 11 de Agosto de 1983 e a exploração do *snack-bar* do STJ foi iniciada em 24 de Novembro de 1983.

O) O contrato celebrado entre o autor e o réu que findava em 31 de Dezembro de 1984 foi renovado tacitamente entre as partes até 15 de Janeiro de 1985.

P) O fornecimento de refeições foi suspenso por ordem do autor nos dias 26 de Dezembro de 1984, 2 de Janeiro de 1984 e 17 de Abril de 1987, em virtude de naqueles dias o Governo haver decretado «tolerância de ponto».

Questionário:

1) O réu havia-se comprometido com os SSMJ a confeccionar as refeições fornecidas àqueles serviços em fábrica própria?

2) Nas dependências dos SSMJ, diariamente, eram servidas 50 a 60 mini-refeições, no *snack-bar* da sede?

No *snack-bar* do STJ, diariamente, eram servidas em média 40 mini-refeições?

4) Entre 11 de Agosto de 1983 e 24 de Julho de 1987, o réu forneceu 58 680 refeições ao *snack-bar* dos SSMJ?

5) Por cada refeição diária fornecida no *snack-bar* dos SSMJ o réu teve um consumo de electricidade nas instalações do autor de 26$4558?

6) O autor teve despesas com pessoal (2 unidades) por cada refeição diária fornecida pelo réu no *snack-bar* dos SSMJ de 4707$42?

7) O autor teve despesas com o consumo de gás, por cada refeição diária fornecida pelo réu ao *snack-bar* dos SSMJ de 7$446?

8) O autor teve despesas com consumo de água, por cada refeição diária fornecida pelo réu ao *snack-bar* dos SSMJ de 5$4193?

9) O autor teve despesas com conservação e equipamento por cada refeição diária servida pelo réu nas dependências do SSMJ no *snack-bar* da sede de 3$75?

10) O autor teve despesas de amortização de bens de capital por cada refeição diária servida pelo réu nas dependências do SSMJ, no *snack-bar* da sede, de 3$75?

11) Entre 24 de Novembro de 1985 e 24 de Julho de 1987, o réu forneceu ao *snack-bar* do STJ 16 720 refeições?

12) O autor teve despesas com pessoal (1 unidade) por cada refeição diária fornecida pelo réu no *snack-bar* do STJ de 2353$71?

13) O autor teve despesas com consumo de electricidade nas instalações cedidas ao réu, por cada refeição diária fornecida por este ao *snack-bar* do STJ de 26$4558?

14) O autor teve despesas com consumo de gás nas instalações cedidas ao réu por cada refeição diária fornecida por este ao *snack-bar* do STJ de 7$446?

15) O autor teve despesas com consumo de água nas instalações cedidas ao réu por cada refeição diária fornecida por este ao *snack-bar* do STJ de 5$4193?

16) O autor teve despesas com conservação de equipamento nas instalações cedidas ao réu por cada refeição diária fornecida por este ao *snack-bar* do STJ de 5$27?

17) O autor teve despesas com amortização de bens de capital, por cada refeição diária fornecida pelo réu no *snack-bar* do STJ de 3$75 ?

17-A) O autor pôs ao dispor do réu para a conservação, confecção, preparação e fornecimento de bens alimentares e funcionamento do refeitório, electricidade, água e gás?

17-B) O autor pôs dispor do réu para além dos fluidos referidos no quesito anterior e para aqueles fins outros fluidos?

18) O réu foi verbalmente autorizado, por um delegado do autor, a proceder à confecção de refeições no refeitório n.º 2, que se destinavam aos mini-pratos servidos no Ministério da Justiça e no STJ?

19) O autor só no 2.º trimestres de 1987 teve conhecimento de que o réu estava a confeccionar refeições nos seus refeitórios destinadas aos SSMJ e ao STJ?

20) Logo que soube que o réu estava a confeccionar refeições no seu refeitório destinadas aos SSMJ e ao STJ o autor abriu um inquérito?

21) Após o inquérito, determinou que fosse posto termo àquela situação?

22) Os refeitórios dos SOFE possuem arcas frigoríficas, frigoríficos, câmaras frigoríficas, máquinas de café, moinhos de café, iluminação geral, máquinas de lavar louça e aspiradores?

23) Das refeições fornecidos pelo réu aos SMMJ e ao STJ constavam mini-refeições frias?

24) A preparação, confecção e serviço de mini-pratos no Ministério da Justiça e no STJ foi feita por pessoal do réu, que nada tinha a ver com o refeitório n.º 2 do autor?

25) Por ter sido suspenso o fornecimento de refeições nos dias 26 de Dezembro de 1984 e 2 de Janeiro de 1985, o réu teve um prejuízo de 600 608$50?

26) O réu pediu ao autor o pagamento daquela quantia de 600 068$50 no dia 10 de Janeiro de 1984?

27) Por ter sido suspenso o fornecimento das refeições no dia 17 de Abril de 1987, o réu teve um prejuízo de 393 544$?

28) O réu pediu ao autor o pagamento da quantia de 393 544$ em 21 de Abril de 1987?

29) O autor recusou-se a pagar ao réu a quantia de 600 608$50?

30) O autor recusou-se a pagar ao réu a quantia de 393 544$?

A fl. 227 julgou o tribunal colectivo a matéria de facto como segue:

«Quesitos provados: 19.º, 20.º, 21.º e 22.º

Quesitos não provados: os restantes.

Fundamentação:

As respostas do tribunal colectivo fundamentaram-se no depoimento das testemunhas ouvidas em audiência, todas funcionários dos SOFE que prestam ou prestaram serviço no refeitório destes serviços e que tomaram conhecimento, por este motivo, dos factos.»

IV — Na sentença (fls. 230 e segs.) ponderou o M.mo Juiz:

Utilizando abusivamente as instalações do autor para fins não previstos nos contratos, o réu violou culposamente os deveres que dos mesmos resultavam;

Certo é que das respostas negativas aos quesitos em que se indagava dos prejuízos sofridos pelo autor, tem de concluir-se não estarem os mesmos provados, como não se provou o nexo de causalidade entre prejuízos e facto ilícito;

Também o réu não fez a prova dos prejuízos que invocou e nexo de causalidade com o ilícito para fundamentar o seu pedido reconvencional;

Terminou o M.mo Juiz julgando improcedentes a acção e a reconvenção.

Inconformado, o autor interpôs recurso jurisdicional, tendo alegado:

1) Não se provaram prejuízos concretos mas eles existiram;

2) Deveria o réu ter sido condenado em indemnização a liquidar em execução de sentença;

3) A sentença violou os artigos 483.º, 564.º e 566.º do CC e 661.º, n.º 2, do CPC, pelo que deve ser revogada.

Alegações do recorrido:

1) Segundo a sentença, não se provaram os prejuízos nem tão pouco o nexo de causalidade entre os mesmos e o ilícito;

2) Não poderia pois ter sido aplicado o artigo 661.º, n.º 2, do CPC, pelo que a sentença deve ser mantida.

V — Conhecendo do recurso jurisdicional.

A reconvenção é uma acção cruzada com a que é inicialmente proposta pelo autor (A. Anselmo de Castro, in *Direito Processual Civil Declaratório,* vol. III, p. 222, A. Varela, J. M. Bezerra e S. e Nora, in *Manual de Processo Civil,* 1984, p. 310, J. Alberto dos Reis, in *Comentário* [. . .], vol. III, p. 480).

Uma vez que o réu se conformou com a decisão, a sentença transitou em julgado na parte relativa ao pedido reconvencional.

Considerou o M.mo Juiz, sem discordância das partes, ter o réu incorrido em violação culposa dos deveres derivados dos contratos.

Nem se interessa discutir esse ponto, que não é na verdade passível de dúvidas.

Baseou-se o M.mo Juiz para julgar improcedente a acção nas respostas negativas aos quesitos sobre os prejuízos.

O juiz deve desconfiar sempre que os seus raciocínios o conduzem a denegar ou a fazer má justiça.

Como escreveu esse grande jurista que foi Vaz Serra (*Revista de Legislação e Jurisprudência,* n.º 103, p. 564), «o direito tem um traço de identidade com a medicina — um e outra nem para todas as situações indesejáveis conseguem encontrar remédio.

Estas palavras traduzem infelizmente a verdade; mas o direito só raras vezes não dará solução a situações indesejáveis; as regras de interpretação e integração das leis são tão amplas e oferecem ao julgador tão fortes possibilidades de proteger situações carecidas do amparo do direito, que, em regra, lhe será possível encontrar e aplicar a solução justa e oportuna dos conflitos de interesses que se lhe deparam».

O primeiro responsável pela incomidade que suscita a solução encontrada pelo M.mo Juiz é o tribunal colectivo.

Angel Latorre (*Introdução ao Direito,* p. 118) chama a atenção para os cuidados a ter no momento em que se decide a matéria de facto.

Importa em primeira linha a eficácia da prova praticada.

O julgador nunca deve perder de vista também, dentro de «limites prudentes», a solução que se lhe afigure mais justa.

Deixando este terreno movediço e sempre controverso da filosofia do direito, já não suscitará dúvidas uma outra afirmação (de A. Varela, J. M. Bezerra e S. e Nora, *ob. cit.,* p. 631), devem ignorar-se respostas do colectivo que contrariem factos plenamente provados, seja por documento, seja por confissão expressa, tácita ou presuntiva das partes (estamos fora da alçada do artigo 485.º do CPC), o que aliás resulta do artigo 653.º, n.º 2, do CPC.

No mesmo sentido A. Anselmo de Castro, *ob. cit.,* p. 369.

Não se esqueça por outro lado que a especificação e o questionário não passam de projectos de selecção da matéria de facto (v. última *ob. cit.,* p. 290 e A. Varela e outros, *ob. cit.,* p. 412).

Terão de dar-se como assentes factos aceites pelas partes, ainda que não constem daqueles peças, e ainda que respostas menos felizes aos quesitos pareçam apontar em sentido contrário.

Sempre que respostas de «provado» ou não «provado» possam, pelo menos aparantemente, pôr em causa factos aceites pelas partes, será de boa prudência optar por respostas explicadas, de modo a evitar contradições.

Neste caso, não houve esse cuidado.

Assim, terá este Tribunal que optar por anular o julgamento, por deficiência nas respostas aos quesitos (artigo 712.º, n.º 2, do CPC) ou, caso seja possível, julgar com base nos princípios expostos (factos aceites, abstraindo de respostas negativas, quando estavam indicadas respostas explicadas), fazê-lo desde já.

Optamos pela segunda via, assim beneficiando a economia processual.

Vejamos pois quais os factos que importam e em que medida foram aceites na contestação (tenham ou não sido levados à especificação — e alguns lá faltam, de facto).

O autor pôs à disposição do réu os refeitórios, equipamento e outro material necessário [artigo 22.º da petição da petição inicial (PI)].

Assumiu o encargo com a água, luz e gás consumidos na confecção e fornecimento das refeições (artigo 23.º).

Este artigos está confessado nos artigos 31.º e segs. da contestação.

Alegou o autor que, abusivamente (está assente que foi mesmo abusivamente), o réu confeccionou no refeitório n.º 2 daquele, desde 11 de Agosto de 1983 e até 24 de Julho de 1987, refeições destinadas a dependências do SSMJ (v. artigos 25.º e 26.º, 28.º e 29.º da PI e artigos 31.º e segs. da contestação, onde se confessa esse facto).

O réu confessa (artigo 33.º da contestação) que os refeitório do autor tinham arcas frigoríficas, frigoríficos, máquinas de café, moinhos de café, iluminação geral, máquinas de lavar louça, aspiradores, etc.

É óbvio que esses bens, adquiridos pelo autor, não durariam eternamente, que se deverá contabilizar um custo de manutenção (para além de água, gás e electricidade consumidos) e um custo de amortização.

Os electrodomésticos intensamente utilizados terão normalmente um período de vida útil mais curto.

Haverá assim que contabilizar um *quantum* indemnizatório pelo excesso de utilização a que foram submetidos.

Quanto à mão-de-obra, os artigos 41.º e 42.º da contestação são equívocos.

Parece que ela seria também constituída por pessoal do autor (v. fundamentação das respostas aos quesitos).

Admitimos no entanto que aqui não tenha o autor sido prejudicado, pelo menos tal não resulta claramente dos autos.

Nem sequer temos elementos para afirmar enriquecimento sem causa (a admitir que pudéssemos neste processo convolar para esse instituto, ponto sobre o qual não vamos debruçar-nos), por não haver empobrecimento.

Esta é pelo menos a posição dominante, face ao disposto no artigo 479.º do CC (v. Vaz Serra, in *Revista de Legislação Jurídica*, n.º 114, p. 23).

A matéria de facto apurada não permite uma ideia precisa do que se passou.

Indiscutível é no entanto que não pode gastar-se o mesmo em gás, água e electricidade para a confecção de x refeições ou para a confecção das mesma + y.

Não podemos dizer agora qual o valor desse «mais» mas há meios processuais para o determinar.

Assim, só em liquidação de sentença se apurarão (artigo 661.º, n.º 2, do CP):

a) *Número de refeições ilicitamente confeccionadas*;

b) *Acréscimo de despesa* que esse facto significou para o autor em água, gás e electricidade;

c) *Custo de amortização e manutenção* que em termos económicos se devem atribuir a esse excesso de serviço para os electrodomésticos e restante material existente no refeitório do autor.

VI — Em face do exposto, acordam os juízes deste Supremo Tribunal em dar provimento ao recurso jurisdicional, revogando a sentença recorrida e condenando o réu ITAU a pagar ao autor SOFE a quanto que se liquidar em execução de sentença para o indemnizar, nos termos expressos supra V — *in fine*.

Sobre a quantia que for encontrada incidrão os juros legais desde a citação até pagamento.

Custas totais da acção a meias, por autor e réu.

Lisboa, 18 de Março de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — *António José Ribeiro da Cunha* — *José Manuel de Moura Pires Machado.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 18 de Março de 1993.

Assunto:

Direito à carreira. Provimento em categoria superior de funcionário nomeado para cargo dirigente. Habilitações literárias exigidas.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Tendo em conta a unidade do sistema jurídico, o acesso automático previsto no n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, está condicionado pela verificação cumulativa dos requisitos exigidos para a normal progressão nas carreiras.

2 — A analista de sistemas principal do Instituto Nacional de Estatística, nomeada em comissão de serviço chefe de divisão, não pode ser nomeada assessor informático principal por não possuir habilitação literária não inferior a curso superior ou licenciatura.

Recurso n.º 30 846, em que são recorrente Maria Adelaide Marques Policarpo Borges e recorrida Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Maria Adelaide Marques Policarpo Borges, residente em Algés, veio intentar recurso contencioso de anulação do despacho de 31 de Janeiro de 1992 da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento, que inviabilizou a criação de um lugar de «assessor informático principal», em aplicação do disposto no artigo 18.º, n.º 2, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 323/89, por a recorrente não possuir as habilitações exigidas para o acesso na carreira.

Na petição complementada pelas alegações assaca-lhe o vício de violação de lei, apresentando estas conclusões que se resumem quanto aos aspectos que realmente interessam considerar:

1.ª Com a cessação em 15 de de Abril de 1991 da comissão de serviço, como chefe de divisão, que vinha desempenhando no Instituto Nacional de Estatística (INE), a recorrente tinha direito ao provimento em categoria superior à que possuía à data da nomeação nos termos e em conformidade com o artigo 18.º, n.º 2, alínea *a*), do Decreto-Lei

n.º 323/89, pelo que requereu em 23 de Maio de 1991, a aplicação do disposto nesse preceito.

2.ª Em 1 de Julho de 1991, pelo ofício n.º 5411, a Secretaria-Geral (SG) do Ministério do Planeamento e da Administração do Território (MPAT), comunicou-lhe que a Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP), ao apreciar casos idênticos, tem considerado que não pode ter acesso a categoria superior a técnica superior principal quem não esteja habilitado, no mínimo, com curso superior que confira o grau de licenciatura mas, que, entretanto, fora proposto ao ministro que sobre o assunto fosse ouvida a Auditoria Jurídica do MPAT.

3.ª Pelo ofício n.º 1395, de 21 de Fevereiro de 1992, da SG do MPAT, foi-lhe comunicado que, de acordo com parecer da DGAP, com o qual a Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento concordara, por despacho de 31 de Janeiro de 1992, o processo de criação de um lugar ao abrigo do artigo 18.º, n.º 2, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 323/89 não podia merecer despacho favorável por a recorrente não possuir as habilitações exigidas para o acesso na carreira.

4.ª O acto recorrido baseia-se nos pareceres n.os 186 e 996 que fazem uma interpretação restritiva que não é permitida nem pela letra nem pelo espírito daquele preceito, que não exige a posse de habilitações literárias indispensáveis ao acesso na carreira aos funcionários que, à data da sua entrada em vigor, se encontrassem nomeados em cargos dirigentes.

5.ª Também o Decreto-Lei n.º 191-F/79 que o Decreto-Lei n.º 323/89 revogou, não discriminou entre possuidores ou não de curso superior com grau de licenciatura, para tal efeito, direito estabelecido no seu artigo 12.º e que o artigo 25.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 323/89 veio manter.

6.ª Também no Decreto-Lei n.º 23/91, está contemplada a possibilidade de aos funcionários integrados na carreira técnica superior, de analista ou programadores de sistemas ou de aplicações ser dispensada a habilitação legal exigida para acesso à categoria de assessor.

7.ª A lei só faz depender a atribuição do direito estatuído no artigo 18.º, n.º 2, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 323/89 do tempo de exercício continuado nas funções de cargos dirigentes.

8.ª Se o funcionário não estiver em condições de beneficiar do disposto nesta alínea *a*), isto é, se finda a comissão de serviço não tiver tempo de exercício continuado das funções suficientes para preencher o módulo mínimo de tempo de permanência na categoria, então, e nos termos da alínea *b*) do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 323/89, terá direito ao provimento na categoria de origem.

9.ª O artigo 18.º constitui uma lei especial pelo que, por isso, e também por força do seu artigo 24.º, n.º 1, os direitos nele consagrados e o respectivo regime, prevalecem sobre o disposto no artigo 41.º, n.os 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 248/85.

10.ª O recorrente tem direito ao provimento em categoria superior à que possuir à data da sua nomeação para dirigente, e que era a de analista de sistema principal.

11.ª Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 23/91, de 11 de Janeiro, a recorrente transitou para a categoria de técnica superior de informática principal, e por isso teria o direito, com a cessação da comissão de serviço como pessoal dirigente, a ser provida na categoria de «assessor informático principal».

12.ª Violou o acto recorrido o disposto no artigo 18.º, n.º 2, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 323/89.

Na resposta e nas suas alegações defende a Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento que o acto não enferma de qualquer vício e por isso deve ser negado provimento ao recurso.

É também este o entendimento do Ex.mo Magistrado do Ministério Público.

Factos assentes:

A) A recorrente é analista de sistemas principal do INE (fl. 28).

B) Foi nomeada em 23 de Abril de 1980, em comissão de serviço, chefe de divisão do INE, com efeitos a partir de 1 de Maio de 1986 (fl. 11).

C) Em 20 de Março de 1991, a recorrente requereu a cessação da comissão de serviço, o que foi autorizado por despacho de 15 de Abril de 1991 do MPAT (fl. 15).

D) Em 23 de Maio de 1991, requereu à SG do MPAT que lhe fosse aplicado o disposto no artigo 18.º, n.º 2, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 323/89 (fl. 16).

E) Em resposta recebeu a recorrente o ofício n.º 5411, de 1 de Julho de 1991, SG do MPAT, em que se dá conta que sobre o assunto ia ser ouvida a Auditoria Jurídica do MPAT (fl. 17).

F) Pelo ofício n.º 1395, de 21 de Fevereiro de 1992, da SG do MPAT, foi dado conhecimento à recorrente que de acordo com um parecer da DGAP, com despacho de 31 de Janeiro de 1992 concordante da Secretária de Estado Adjunta do Orçamento, o requerimento da recorrente não podia obter provimento por não possuir as habilitações exigidas para acesso na carreira (fl. 18).

G) A DGAP elaborou o parecer n.º 186/DEOOCCP/91, de 26 de Fevereiro de 1991, no sentido de não ser enquadrável no artigo 18.º, n.º 2, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 323/89, a situação de funcionário que não tivesse as habilitações exigidas para acesso à categoria de assessor informático (fls. 22 a 24).

H) O parecer n.º 996/DEOQCP/91, de 6 de Setembro de 1991, da DGAP é no mesmo sentido, e por isso é do entendimento que nos provimentos ao abrigo do artigo 18.º são de exigir todos os requisitos necessários para o acesso normal nas carreiras, designadamente as habilitações literárias (fls. 25 a 27).

I) Sobre este parecer recaiu o despacho da Secretária de Estado Adjunta do Orçamento, de 31 de Janeiro de 1992, de «Concordo», (fl. 25).

O Direito:

O Decreto-Lei n.º 323/89 veio estabelecer o estatuto do pessoal dirigente da administração central, local e regional, estatuindo no artigo 18.º o direito à carreira;

1 — O tempo de serviço prestado em cargos dirigentes conta para todos os efeitos legais, designadamente para acesso nas carreiras em que cada funcionário se encontrar integrado.

2 — Os funcionários nomeados para cargos dirigentes têm direito, finda a comissão de serviço:

a) Ao provimento em categoria superior à que possuíam à data da nomeação para dirigente, a atribuir em função do número de anos de exercício continuado nestas funções, agregado ao número de anos de serviço na categoria de origem, agrupados de harmonia com os módulos de promoção na carreira;

b) Ao provimento na categoria de origem, caso não estejam em condições de beneficiar do disposto na alínea anterior.

Está em causa no presente recurso a questão de saber se a recorrente pode beneficiar deste regime legal e, em consequência, lhe assiste o direito a ser provida no lugar de assessor informático principal do quadro do pessoal do MPAT, na sequência da cessação, a seu pedido, da comissão de serviço que vinha exercendo, desde 1 de Maio de 1986, como chefe de divisão no INE:

Por força do disposto o artigo 9.º, n.º 1, do CC a interpretação da lei não deve cingir-se à sua letra, mas reconstituir a partir dos textos legais o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico e as circunstâncias em que a lei foi elaborada.

Esta interpretação sistemática leva-nos à conclusão de que o acesso automático previsto no n.º 2 do artigo 18.º está condicionado pela verificação cumulativa dos requisitos exigidos para a normal progressão nas carreiras.

O que vem estatuído na sua alínea *a*) surge na sequência do princípio genérico, consagrado no seu n.º 1, segundo o qual o tempo de serviço prestado em cargos dirigentes conta para todos os efeitos legais, designadamente para acesso nas carreiras em que cada funcionário está integrado.

No entanto, este preceito não confere, por si só, qualquer direito de acesso na carreira e dele não resultam quaisquer alterações em matéria de regulamentação das várias carreiras da função pública, continuando estas a reger-se pelas normas que lhes são próprias.

Esta norma apenas regula, ainda que em condições excepcionais e altamente vantajosas, um modo de efectivação de um direito, nada inovando relativamente aos pressupostos da sua constituição que lhe são prévios.

Tudo indica que a intenção do legislador terá sido apenas a de garantir, de forma automática e imediata, aos ex-dirigentes o acesso às categorias para que reunam os requisitos de acesso legalmente fixados e, por isso, apesar da parte final da norma se referir somente aos módulos de tempo exigíveis para a promoção, parece que também se quis abarcar os restantes requisitos dada a sua interligação. A este propósito pode-se referir, a título de exemplo, o facto de nas carreiras técnica superior e técnica os módulos de tempo poderem variar em função da classificação de serviço [cf. artigos 3.º, n.º 1, alíneas *a*) e *b*), 4.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho].

Compreende-se aliás a falta de referência expressa à necessidade da posse das habilitações, na medida em que a mesma assume, em regra, um carácter de dado adquirido face à exigência de posse de licenciatura no recrutamento para cargos dirigentes (artigos 3.º e 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 323/89).

A necessária ligação com os demais requisitos de provimento impostos noutros preceitos do ordenamento jurídico haverá que fazer-se, através do recurso ao estabelecido nos n.os 2 e 3 do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, diploma que estabelece o regime geral de estruturação das carreiras da função pública, regime que não comporta desvios a que levaria a procedência da tese da recorrente quanto à não exigência de habilitações literárias.

No Acórdão de 10 de Novembro de 1992, recurso n.º 30 462, decidiu-se que «o recorrente nunca poderia ser provido no cargo de assessor principal por força do disposto no n.º 3 do artigo 42.º e artigo 18.º, ambos do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho, embora

já integrado à data da entrada em vigor deste diploma em carreira para a qual não possuía as habilitações exigidas, visto apenas possuir o 2.º ciclo do liceu, e as citadas disposições legais exigem curso superior».

A existência de licenciatura ou habilitação não inferior a curso superior torna-se indispensável para a promoção à categoria de assessor principal (ou simplesmente assessor) face ao preceituado nos n.os 2 e 3 do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho. Dado o disposto na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 23/91, de 11 de Janeiro, o mesmo acontece, no caso presente, quanto à categoria de assessor de informática.

Improcedem as conclusões das alegações. O acto recorrido não enferma do alegado vício de violação de lei. Em consideração de tudo o exposto, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 15 000$ e a procuradoria em 7500$.

Lisboa, 18 de Março de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *José Maria Gonçalves Pereira* — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 18 de Março de 1993.

Assunto:

Acção de indemnização por facto ilícito. Omissão de interposição de recurso contencioso do acto ilegal. Omissão de requerimento de suspensão de eficácia. Acto nulo.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Nos termos da segunda parte do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, está o interessado impedido de reclamar, em sede de acção, a indemnização dos danos que não teriam sido produzidos se, atempadamente, tivesse interposto recurso contencioso do acto administrativo que considera ilegal.

2 — Esse ónus de diligência processual abrange não só a impugnação contenciosa desse acto, mas ainda o requerimento da providência cautelar da sua eficácia ao abrigo do disposto no artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

3 — Para este efeito é irrelevante que o acto lesivo seja nulo, pois tanto este tipo de actos como até os actos inexistentes (aparências de actos ou «não-actos») são susceptíveis de ferir, no plano fáctico, os direitos e interesses legítimos dos administrados, admitindo-se, quanto a eles, recurso contencioso a fim de pôr cobro a esse tipo de agressão mediante a declaração da sua nulidade ou inexistência jurídica.

Recurso n.º 30 914, em que são recorrente Duarte & Ferrão, L.da, e recorridos a Câmara Municipal de Lisboa e outro. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Azevedo Moreira.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Duarte & Ferrão, L.da, com sede em Lisboa, Regueirão dos Anjos, n.º 86, rés-do-chão, recorre jurisdicionalmente de uma sentença proferida pelo Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa sobre um pedido de indemnização que, nos termos e com os fundamentos constantes da petição de fls. 1 e segs., formulara contra a Câmara Municipal de Lisboa (CML) e o seu vereador engenheiro Vasco Franco.

A sentença em apreço julgou procedente a excepção da segunda parte do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, e a acção improcedente na totalidade. Adiantando também, como fundamento subsidiário e autónomo dessa mesma improcedência, a insuficiência da causa de pedir para caracterizar o facto ilícito, requisito da responsabilidade civil extracontratual.

Na sua alegação, formula a recorrente as seguintes conclusões:

«1.ª A aliás douta sentença analisou bem a questão da improcedência das excepções deduzidas pelos recorrentes.

2.ª Não andou bem quanto à verificação da excepção da segunda parte do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, que não se verificou.

3.ª Efectivamente, ainda que o recurso contencioso tivesse sido interposto, ainda que atribuído o efeito suspensivo, os danos já causados não teriam sido possíveis de evitar, que produziriam de imediato e como consequência directa, da actividade violenta e uso da força policial dos ora recorridos.

4.ª A apreensão legítimo do prédio por parte do Montepio Geral (MG), em execução da dívida hipotecária, não seria anulada, cuja posse retomou, legitima e licitamente, com a ajuda preciosa e decisiva dos ora recorridos.

5.ª Nem o prédio restituído, pois que daqui resultou para o MG um enriquecimento fortuito e gerado pela ilicitude dos recorrentes, a que nenhum recurso contencioso obstava.

6.ª Nem os danos causados, eliminados ou diminuídos, a não ser pela via da indemnização, a realizar nesta sede.

7.ª O acto dos recorrentes é nulo, e de nenhum efeito na esfera jurídica da recorrente.

8.ª A causa de pedir é o dano causado pela actividade ilícita, violenta, ilegal em violação da lei constitucional e abuso de poder dos recorrentes, dano material (financeiro) e patrimonial (imobiliário).

9.ª O pedido é a indemnização e a restituição do prédio (que a ré CML terá de comprar e entregar à autora), que foi perdido pela actividade ilícita dos recorrentes ou respectiva compensação económica, nos termos da legislação invocada.

10.ª Não se verificando as excepções deduzidas pelos recorrentes, com muito bem apreciou a aliás douta sentença.

11.ª Não se verificando a excepção da segunda parte do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, dado que os danos não seriam susceptíveis de serem eliminados com o recurso contencioso, já que produziram de imediato, na esfera patrimonial da autora.

12.ª Estando claramente definida a causa de pedir e o pedido, que a aliás douta sentença mostrou ter entendida desde início.

13.ª Devem os recorrentes serem condenados a indemnizar a autora na medida de todos os prejuízos causados e reconhecidos na douta sentença.»

Os recorridos manifestaram-se pelo não provimento do recurso e o Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) emitiu o seguinte parecer:

«Como se depreende da petição inicial e autora reconheceu nas suas alegações de recurso, a causa de pedir na acção é constituída pelo despejo administrativo do prédio que era propriedade da autora e que foi ordenado por despacho do vereador Vasco Franco (cf. artigo 25.º da petição).

Da execução coactiva efectuada em execução desse despacho resultaram os danos de que a autora pretende obter ressarcimento, a saber: perda dos rendimentos mensais que auferia pela ocupação comercial do prédio (artigo 35.º), furto do equipamento existente no prédio (artigo 31.º) e perda do imóvel a favor do MG por virtude de se ter colocado em situação económica que a impedia de satisfazer as suas responsabilidades financeiras (artigo 29.º).

Parece claro que de todos estes dados o único que se poderá imputar directamente ao despejo administrativo são os enunciados no artigo 35.º da petição inicial, ou seja, a supressão dos rendimentos advenientes da exploração comercial que cessou com a desocupação. A subsequente desapropriação do imóvel por incumprimento das obrigações contratuais com o MG poderá ainda entender-se como um dano emergente do despejo administrativo, em termos de causalidade indirecta, se puder concluir-se que a perda dos rendimentos resultantes da exploração comercial foi determinante da falência técnica e da impossibilidade de cumprir os compromissos assumidos, o que releva já no plano da prova.

Já no que se refere ao prejuízo resultante do furto de equipamento existente no prédio, não pode estabelecer-se qualquer nexo causal como o despejo administrativo, embora na petição inicial se impute esse prejuízo à acção de vândalos estimulados e confiantes na actividade dos réus.

O despejo administrativo não retirou a propriedade nem o que fosse do prédio à autora, que continuou a poder administrar, preservar e defender, ainda que sem a possibilidade que lhe dar utilização anterior. A autora poderia adoptar providências que evitassem a ocupação indevida por terceiros e os estragos ocasionados que tal ocupação, quando muito, poderiam integrar responsabilidade civil da Administração se fossem imputados à passividade dos órgãos ou agentes do Estado ou de autarquia local relativamente à actividade ilícita e criminosa dos autores.

Porém, a petição inicial não descreve quaisquer factos que possam consubstanciar a responsabilidade dos réus a esse nível, sendo evidente que o simples despejo administrativo praticado no exercício de um poder legal atribuído aos órgãos autárquicos não pode servir de fundamento à pretensão do ressarcimento relativamente às depredações que tenham sido provadas por terceiros.

Por outro lado, as ameaças e as declarações públicas feitas pelo vereador Vasco Franco a que se refere a petição inicial não têm qualquer ligação com os prejuízos indemnizáveis, tal como são caracterizados no pedido.

Chegados a este ponto, impõe-se concluir que o único prejuízo que, na economia da acção, se relaciona com a causa de pedir consiste na perda imediata do rendimento que a autora auferia com a exploração comercial do prédio que terá depois desencadeado a situação de ruptura financeira que, por sua vez, determinou a perda do imóvel a favor do MG.

Mas, se é assim, os prejuízos seriam susceptíveis de serem reparados através de interposição de recurso contencioso e do pedido de suspensão de eficácia contra o acto de despejo administrativo, que permitiria a anulação contenciosa desse acto e, previamente, a suspensão provisória da sua execução desde a data em que a autoridade administrativa tivesse recebido o duplicado do requerimento de execução, e mesmo que o acto já estivesse executado [cf. artigos 80.º e 81.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA)].

Com efeito, a suspensão de eficácia e a anulação contenciosa do acto administrativo impediriam que se consumasse a desocupação do prédio em termos definitivos, de tal modo que os prejuízos indemnizáveis invocados poderiam ter sido evitados pela instauração oportuna dos correspondentes meios processuais.

Argumenta a recorrente que os actos praticados pelos réus são nulos e, como tal, impugnáveis a todo o tempo.

Mas, por um lado, a execução coactiva do despejo administrativo e a subsequente actividade ilícita de agentes não identificados que produziram depredações no prédio não significa que a decisão que ordenou aquele despejo tenha sido tomada tumultuosamente ou em circunstâncias que acarretem a sua nulidade. Por outro lado, a existência de nulidade não impedia a autora de interpor recurso contencioso, podendo antes servir de fundamento à impugnação.

Por todo o exposto, verifica-se a meu ver a excepção peremptória prevista na segunda parte do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051 e que conduz à improcedência da acção. E para a declarar o tribunal não estava impedido, mesmo na fase de saneador, de identificar a causa de pedir e delimitar os prejuízos indemnizáveis que poderão derivar do facto jurídico que consubstancia essa causa de pedir [cf. artigo 510.º, n.º 1, alíneas *b*) e *c*), do Código de Processo Civil].

Deverá assim negar-se provimento ao recurso e confirmar-se a decisão recorrida, mas apenas com aludido fundamento.»

Foram colocados os vistos legais.

Decidindo.

A recorrente assenta o seu pedido de condenação dos ora recorridos no pagamento do valor dos danos patrimoniais e não patrimoniais a apurar em execução de sentença e na «restituição da propriedade esbulhada» ou no pagamento do seu valor comercial, invocando os seguintes factos:

Possuía o prédio do lote 11 da Avenida de Afonso III, que adquirira com crédito concedido pelo MG.

Este prédio destinava-se a habitação, tendo a ora recorrente apresentado projectos de alteração para comércio.

Tais pedidos de alteração foram também feitos pelos proprietários de outros sete prédios, vizinhos, que obtiveram autorização (tácita) para ali funcionarem, permanentemente, escritórios, oficinas e restaurantes.

Não obstante, a CML jamais deu despacho aos requerimentos apresentados, pelo que entende que devem considerar-se tacitamente autorizados, nos termos dos artigos 12.º, n.º 1, alínea *b*), e 13.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 13 de Abril, as alterações solicitadas.

Realizadas as alterações adequadas, celebrou contratos promessa de exploração comercial para o aproveitamento económico do prédio, tendo a CML, através do engenheiro Vasco Franco, ordenado a desocupação pela força de todo o prédio, retirando os 110 inquilinos e provocando a perda de trabalho a cerca de 400 pessoas.

Em 14 de Fevereiro de 1988, o recorrido caluniava e ameaçava de demolição o prédio propriedade da recorrente afirmando que o mesmo apresentava condições de desabamento, apesar de todas as obras realizadas no prédio terem sido fiscalizadas pelo engenheiro Pereira dos Santos, funcionário superior da Câmara e por ordem desta, conforme as respectivas folhas da obra.

O MG veio a tomar posse do prédio dada a situação económica em que ficou a recorrente devido à actividade ilícita e ilegal dos recorridos.

Do prédio foi roubado todo o equipamento, portas, fios, telefones, no valor de milhares de contos, por vândalos estimulados e confiantes na acção dos recorridos, que chegaram a ameaçar de morte os sócios da recorrente proprietários do prédio.

A recorrente perdeu certa de 1300 contos mensais que vinha realizando efectivamente e entrou em processo de falência, vendo-se obrigada a vender bens ao desbarato e perdeu o prédio por execução coactiva a favor do MG, para pagamento do crédito deste.

A situação de pura crueldade, destruição de propriedade privada, levou um sócio-gerente da recorrente a ruptura mental, com recurso a tratamento psiquiátrico e incapacidade durante longo tempo para o exercício de actividade profissional.

A actividade ilícita dos recorridos é actual, enquanto não se vir restituída a propriedade de que foi privada pela actividade ilícita e ilegítima dos recorridos, ou indemnizada pela sua perda.

A actividade dos recorridos não obedeceu a quaisquer critérios de interesse público, antes visou o prejuízo económico e moral da recorrente e dos seus sócios-gerentes, sem qualquer fundamento e justificação legal.

Como se referiu, a sentença sob recurso julgou procedente a excepção da segunda parte do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, afirmando ainda, a título subsidiário, que a causa de pedir era insuficiente para caracterizar o factor ilícito.

Contrapõe, em suma, a recorrente que:

a) O acto praticado pela Administração é nulo e de nenhum efeito;

b) A aludida excepção não procede porque os danos se produziram imediatamente, não sendo assim preveníveis através do recurso contencioso;

c) A causa de pedir é clara, é o despejo ilícito, violento, tumultuoso, ordenado com «abuso e desvio de poder».

Vejamos, pois.

O artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051 diz o seguinte: «o dever de indemnizar, por parte do Estado e demais pessoas colectivas públicas, dos titulares dos seus órgãos e dos seus agentes, não depende do exercício pelos lesados do seu direito de recorrer dos actos causados do dano; mas o direito destes à reparação só subsistirá na medida em que tal dano se não possa imputar à falta de interposição de recurso ou a negligente conduta processual da sua parte no recurso interposto.»

Ora, como tem insistentemente acentuado a jurisprudência deste Supremo Tribunal (cf., entre muitos, os Acórdãos de 24 de Julho de 1986, in recurso n.º 22 739, de 14 de Agosto de 1988, in recurso n.º 24 723 e de 15 de Agosto de 1988, in recurso n.º 22 490), de acordo com o disposto na primeira parte do transcrito preceito, o dever de indemnizar não depende do exercício, pelos lesados, do seu direito de recorrer contenciosamente dos actos causadores do dano.

Só que tal regra não é absoluta, uma vez que a omissão desse recurso pode limitar a medida da reparação no ponto em que esta só é admitida relativamente aos prejuízos que não teriam sido evitados pela via do recurso e da subsequente execução da decisão anulatória.

Como escreve Marcelo Caetano (*Manual,* II, 10.ª ed., p. 1235), «a ressalva contida na parte final deste artigo 7.º redunda, na prática, em atenuar consideravelmente a utilidade do princípio afirmado na sua primeira parte.

Com efeito, há muitos prejuízos que ficam reparados por virtude da anulação do acto que os causou e da execução da sentença anulatória: quanto a estes, não poderão a face da nova lei ser objecto de um pedido de indemnização autónomo, pois são danos cuja subsistência é imputável à falta de interposição de recurso contencioso.

Daí que só possam ser abrangidos pelo direito à reparação pecuniária, na falta de recurso contencioso do acto ilegal, aqueles prejuízos que ficariam sempre por reparar, mesmo que o recurso tivesse sido interposto e, portanto, ainda que o acto tivesse sido anulado e a sentença anulatória executada».

Assim, e sem proceder a uma investigação àcerca da consistência do nexo de causalidade entre o acto em apreço e os danos invocados pela recorrente — o que implicaria uma análise dos pressupostos materiais do pedido indemnizatório — o certo é que, aceitando a versão dos factos constantes da petição inicial, os danos cuja indemnização a recorrente reclama na presente acção não teriam sido produzidos se, atempadamente, tivesse interposto recurso contencioso desse acto administrativo que considera ilegal.

Anulada, ou declarada nula, a referida ordem de despejo, prejudicada ficaria a ocorrência dos apontados danos: a perda dos 1300 contos mensais, a retirada a todos os 110 inquilinos e perda de trabalho para cerca de 400 pessoas, a degradação da situação económica da recorrente que originou a sua falência e a apropriação do prédio por parte do MG.

E não se argumente, como faz a interessada, alegando que tais danos se produziram imediatamente à emissão do acto administrativo ilícito, o que tornaria inútil o expediente do recurso contencioso de anulação.

Pois, como defende a doutrina mais autorizada (cf. A. Queiró, *Revista de Legislação e Jurisprudência,* n.º 120, p. 309), sobre o lesado recai, nestas circunstâncias, não só o ónus da impugnação contenciosa do acto mas também o de requerer a providência cautelar da suspensão da sua eficácia ao abrigo do disposto no artigo 76.º da LPTA.

Tanto mais que, invocando factos credíveis consubstanciando prejuízos susceptíveis de lhe criar uma situação de falência, desde que lhe não fosse aposta resistência séria por parte do interesse público, a recorrente teria razoáveis probabilidades de obter ganho de causa no processo de suspensão de eficácia.

Tendo omitido esta actividade processual, a recorrente comprometeu o êxito da presente acção.

Alega ainda a recorrente, a favor da sua tese, que o acto que ordenou a desocupação do prédio é nulo, de acordo com o disposto nas alíneas *a*) e *b*) do n.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, dado que teria exorbitado as atribuições do órgão autárquico e teria sido emitido e aplicado tumultuosamente, pelo que o mesmo não gozava da presunção de legalidade. Donde parece retirar a conclusão da desnecessidade da sua impugnação contenciosa.

Mas não se subscreve este raciocínio.

Sem entrar na questão de saber se a recorrente caracteriza fundadamente como nulo o acto em causa, diremos que o requisito da impugnação contenciosa firmado na segunda parte do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051 não tem por objectivo a eliminação dos efeitos jurídicos do acto visado (como bem se depreende do estatuído na primeira parte do preceito que não obriga ao recurso), mas antes a prevenção das consequências lesivas do mesmo, o que é coisa diferente.

Pois, como se sabe, tanto os actos nulos como até os actos inexistentes (aparências de acto ou «não-actos») são susceptíveis de ferir, no plano fáctico, os direitos e interesses legítimos dos administrados admitindo-se, quanto a eles, recurso contencioso a fim de pôr cobro a esse tipo de agressão mediante a declaração da sua nulidade ou inexistência jurídica.

A lesão de facto de tais direitos ou interesses é, pois, fundamento de recurso contencioso dos actos nulos.

Nenhuma censura merece, pois, a sentença sob recurso ao julgar procedente a execepção peremptória inominada prevista na segunda parte do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051.

O que não é prejudicado pela referência às ameaças e declarações públicas caluniosas feitas pelo vereador Vasco Franco que, como salienta o Ex.mo Magistrado do MP, não apresentam qualquer ligação com os prejuízos invocados.

Na economia da petição desempenham um papel meramente secundário ou instrumental, não podem de modo algum ser entendidos como causa autónoma daqueles prejuízos, capaz portanto de sustentar o pedido indemnizatório, independentemente do acto que ordenou a desocupação do prédio.

Também conduziriam ao insucesso do pedido as razões ligadas à ilicitude deste acto aduzidas subsidiariamente pela decisão recorrida.

Logo porque, estando em causa a alteração da licença de utilização do prédio e não propriamente um licenciamento de obras, à pretensão da recorrente não era aplicável o esquema legal dos artigos 12.º e 13.º do Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril.

Pelo que ao silêncio da Administração não se seguiria o deferimento do pedido, mas antes a consequência contraposta do seu indeferimento de acordo com a regra geral prevista no artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 100/84.

Nem seria assim tanto uma insuficiência de caracterização da ilicitude, como a inexistência material deste requisito face à exposição constante da petição inicial que conduziria à improcedência do pedido.

Deste modo, por tudo quanto antecede, revelando-se inconsistentes todas as conclusões da alegação da recorrente, acorda-se em negar provimento ao recurso e confirmar a decisão recorrida.

Custas pela recorrente.

Lisboa, 18 de Março de 1993. — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa — Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 18 de Março de 1993.

Assunto:

Ratificação do processado.

Doutrina que dimana da decisão:

Tendo sido passada pelo autor procuração ao advogado signatário da petição com poderes gerais e de ratificação do processado, o requerimento do advogado pedindo que fosse junta a procuração aos autos expressa a vontade de ratificação.

Recurso n.º 31 213-Z, em que são recorrente Aires de Jesus Ferreira Pinto e recorrido o Estado Português. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Aires de Jesus Ferreira Pinto, residente no Casal do Sacramento, lote H, rés-do-chão, esquerdo, Fanqueiro, Loures, propôs no Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa contra o Estado Português acção de indemnização pedindo que o réu fosse condenado a pagar-lhe a indemnização correspondente às importâncias que teria recebido desde Outubro de 1981 de emolumentos notariais e custas fiscais se tivesse sido provido no lugar de chefe de secretaria da Câmara Municipal de Cascais (CMC), e quantias acrescidas.

A petição foi assinada por advogado a título de gestor de negócios.

Entre a entrada e a distribuição da acção foi requerida a junção da procuração.

O Sr. Juiz mandou notificar o advogado para, em cinco dias, ratificar a gestão.

O Sr. Advogado não ratificou a gestão.

O Sr. Juiz declarou sem efeito a petição inicial e condenou o advogado nas custas.

Desta decisão recorreu o autor, que alegou e formulou as seguintes conclusões:

a) Sendo a ratificação uma manifestação de vontade é inequívoco que ela existiu, quer na perspectiva do gestido, quer na do advogado beneficiário da procuração com poderes de ratificação do processado;

b) Violado se acha, assim, pela sentença recorrida, o artigo 41.º, n.os 2 e 3, do Código de Processo Civil (CPC).

O magistrado do Ministério Público (MP) no tribunal de 1.ª instância contra-alegou, defendendo que deve ser negado provimento ao recurso.

O Sr. Juiz proferiu o despacho de sustentação.

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto:

Estão assentes os seguintes factos com interesse para a decisão do recurso:

A petição foi assinada por «advogado a título de gestor de negócios» e deu entrada no TAC de Lisboa em 2 de Março de 1992.

Em 4 de Março, foi requerida a junção aos autos da procuração, com data desse mesmo dia, em que o autor constitui seu procurador o Sr. Advogado subscritor da petição a quem confere «os mais amplos poderes forenses em direito permitidos, bem como os de ratificação do processado na acção de indemnização que corre termos no TAC de Lisboa e em que é réu o Estado Português».

A acção foi distribuída em 5 de Março.

Pago o preparo inicial e concluso o processo, o Sr. Juiz proferiu o seguinte despacho: «Notifique o Ex.mo Advogado do autor para, em cinco dias, ratificar a gestão (fl. 16) sob a cominação do n.º 2 do artigo 40.º do CPC».

O Sr. Advogado do autor, notificado do despacho, veio dizer que já requereu a junção da «procuração de ratificação do processado» e que se não foi junta pede que seja notificado para juntar nova procuração de ratificação do processado.

O Sr. Juiz declarou que fica sem efeito a petição inicial e condenou em custas o advogado subscritor da petição.

Vejamos.

Nos termos do 40.º, n.º 2, do CPC, o juiz marcará o prazo dentro do qual deve ser ratificado o processado. Findo este prazo, sem que esteja regularizada a situação, fica sem efeito tudo o que tiver sido praticado pelo mandatário, devendo este ser condenado nas custas respectivas e na indemnização dos prejuízos a que tenha dado causa.

O autor, pela procuração a fl. 16, conferiu, posteriormente à apresentação da petição, ao advogado signatário desta, além dos poderes gerais, os de ratificação do processado nesta mesma acção.

O Sr. Advogado requereu, antes da distribuição, que fosse junta a procuração.

O que o legislador quis é que a parte aceite declaradamente o processado apresentado em seu nome sem procuração.

O autor, na procuração, fê-lo expressamente.

No Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 15 de Fevereiro de 1966, in *Boletim,* n.º 154, p. 286, citado na contra-alegação, pelo magistrado do MP na 1.ª instância, decidiu-se que a falta de procuração a advogado nas causas em que é obrigatória a constituição não se sana pela simples junção da procuração, sendo ainda necessário que a parte ratifique expressamente o processado em que tal falta se verificou.

Tem o acórdão um voto de vencido em que se escreveu: «[. . .] a ratificação do processado está implícita na simples junção da procuração a favor do advogado que praticou actos processuais sem juntar documento comprovativo do mandato. Nesse caso, a declaração expressa de que se ratifica o processado é uma pura inutilidade [. . .]».

O magistrado do MP na 1.ª instância entende que a simples junção da procuração em que constem poderes de ratificação não é suficiente.

E salienta: «basta configurar-se a hipótese de a procuração ter sido emitida em favor de pessoa diversa do gestor».

Mas, no caso em apreço, a procuração com poderes de ratificação do processado foi passada ao advogado que apresentou a petição.

O Sr. Advogado, ao requerer a junção da procuração, manifestou a sua vontade, e a do mandante, de ratificar o processado.

Tem, pois, de considerar-se ratificado o processado.

Pelo exposto, dão provimento ao recurso e revogam o despacho recorrido e mandam que os autores baixem ao tribunal *a quo* a fim de prosseguirem os seus termos.

Não são devidas custas.

Lisboa, 18 de Março de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *José João Fernandes da Silva — António Arlindo Payan Teixeira Martins.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 18 de Março de 1993.

Assunto:

Revisão da situação de militares. Saneamento das Forças Armadas. Acção de indemnização. Prescrição.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A ilicitude dos actos de saneamento dos quadros permanentes das Forças Armadas, pressuposto da revisão da situação militar prevista no Decreto-Lei n.º 330/84, de 15 de Outubro, não foi declarada, com força constitutiva, por este diploma legal, que se limitou a modelar em certo sentido um direito à reconstituição da carreira que já se havia formado na esfera jurídica dos interessados e que estes, mesmo sem essa regulamentação, poderiam ter exercitado, ainda que com um conteúdo diferente.

2 — Tendo os actos de saneamento supostamente ilícitos que atingiram os autores sido emitidos em data anterior à vigência da Constituição de 1976, encontrando-se nessa altura reunidos também os restantes elementos integradores da responsabilidade indemnizatória do Estado, tendo o pedido dos autores dado entrado em juízo em 9 de Outubro de 1987, encontrava-se nesta data ultrapassado em muito o prazo prescricional de três anos fixado no artigo 498.º, n.º 1, do Código Civil.

Recurso n.º 31 286, em que são recorrentes José Luís Pagani Teles Pereira e outros e recorrido o Estado Português. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Azevedo Moreira.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

José Luís Pagani Teles Pereira, Manuel Augusto Eugénio Taborda Teixeira, António Duarte de Oliveira Belo, Carlos Alexandre de Lacerda Marques da Silva, Viriato Amílcar Pires da Silva, Fernando de Jesus Lima Correia, João Luís de Almeida Rebelo, Jorge da Ressureição Vieira, José Hélder Ribeiro de Morais, Manuel Luís Nunes Ferreira, Mário Leopoldo de Almeida Russo, Francisco de Jesus Costa Campos de Oliveira, José Manuel Sequeira Monteiro, Viriado dos Santos, António Manuel Fevereiro Chambel, João Augusto dos Santos

Dias de Carvalho, Luís Aires da Câmara de Sá Nogueira, Antero Ferreira Martins, Manuel da Conceição Silva, José Agostinho da Fonte e João Moutinho da Silva, oficiais das Forças Armadas, todos identificados nos autos, recorrem jurisdicionalmente de uma sentença do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa que, julgando procedentes as excepções peremptórias do caso decidido ou resolvido e da prescrição, absolveu o Estado de um pedido indemnizatório que os ora recorrentes, contra ele, haviam formulado.

Na sua alegação, concluem da seguinte forma:

«I — Os pedidos dos ora recorrentes estão fundamentados no Decreto-Lei n.º 330/84, de 15 de Outubro.

II — Foi este diploma legal que taxou de ilícitos os 'saneamentos' perpetuados contra os ora recorrentes pelo Estado Português.

III — Face a essa ilicitude, pedem os ora recorrentes a condenação do mesmo Estado pelos danos que este lhes ocasiou, restringida embora a consequente indemnização à vertente dos lucros cessantes.

IV — Estes lucros cessantes correspondem e coincidem com os valores resultantes da diferença entre as subvenções efectivamente auferidas pelos ora recorrentes na situação de reserva para que os lançou o 'saneamento' e aquelas que, em cada momento, lhes seriam devidas se no activo.

V — Somente a partir da publicação do Decreto-Lei n.º 330/84 é que foi possível aos ora recorrentes conhecerem e invocarem a existência do seu direito a indemnização, na forma postulada; pelo que não é legítimo imputar os danos para que pedem ressarciamento nem à falta de interposição de recurso, nem a negligente conduta processual.

VI — Portanto, não procede a aduzida excepção de 'caso resolvido' ou 'caso decidido'.

VII — Pela mesma razão referida na conclusão v, também se não legitima falar em prescrição; porquanto,

VIII — Quando ainda decorria o prazo prescricional de três anos [artigo 498.º, n.º 1, do Código Civil (CC)] os ora recorrentes interpuseram, no tribunal cível, a competente acção. E,

IX — Desde então, o aludido prazo prescricional interrompeu-se; jamais tendo expirado.

Termos em que deve ser dado integral provimento ao presente recurso, revogando-se a sentença recorrida e ordenando-se a sua substituição por outra que reconheça não se terem verificado, no caso, nem a excepção do caso resolvido ou caso decidido, nem a excepção da prescrição, com os efeitos decorrentes.»

Os fundamentos de facto em que os recorrentes assentam a sua pretensão são os seguintes:

a) Os interessados «foram atingidos por um dos 'produtos' da sanha revolucionária emergente dos acontecimentos do '25 de Abril de 1974' — o chamado 'saneamento'» (artigo 8.º da petição inicial).

b) «Sem precedência de qualquer processo disciplinar ou só mesmo de averiguação, com denegação total do direito de defesa, sem prévia audiência, nem invocação de razões — e, sobretudo, sem qualquer fundamento sério e válido — foram os autores compulsivamente afastados da sua carreira profissional; num acto grave de culpa, intencionalidade e dolo» (artigo 9.º da mesma petição).

c) «E sofreram os autores as agruras decorrentes do cortejo imenso dos malefícios inerentes a uma tal situação que os subjugam e corroem durante longos e penosos anos» (artigo 10.º do referido texto).

Entendem os recorrentes que só com a publicação do Decreto-Lei n.º 330/84, de 15 de Outubro, foi fixada a ilicitude dos actos de saneamento, de modo que, só a partir desse momento, se encontravam em condições de exercer o seu direito, o qual apresentava as seguintes vertentes:

1. O pagamento, a cada um, do valor da indemnização a que tiver por danos materiais, na medida das retribuições devidas e não pagas e segundo os montantes que venham a ser liquidados em execução de sentença;

2. O reconhecimento do direito de progressão até ao máximo posto ou patente das respectivas carreiras;

3. O reconhecimento como tempo de serviço o referido na parte inicial da alínea *c*) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 330/84 e reportar-lhes o pagamento de vencimentos à data fixada pelo artigo 8.º, n.º 1, do mesmo diploma.

Os pedidos parcelares mencionados em 2 e 3, foram sujeitados por razões de índole processual (cf. a sentença de fls. 157 e segs.), sem que os interessados dela tenham interposto recurso quanto a essas matérias, de modo que, fixada a competência desta jurisdição relativamente ao pedido referido em 1, a sentença recorrida limitou o seu objecto ao conhecimento desta pretensão ressarciatória.

Em contrário da posição defendida pelos ora recorrentes, julgou o M.mo Juiz *a quo* que o direito que os mesmos pretendem fazer valer se constituiu, não com a publicação daquele Decreto-Lei n.º 330/84, mas com os actos de «saneamento» que, em momento anterior, os atingira.

Por conseguinte, tendo-se estabilizado na ordem jurídica os efeitos desses actos por falta de reacção dos seus destinatários ou por conduta processual negligente daqueles que lançaram mão do recurso contencioso, ficou assim precludido, nos termos do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 25 de Novembro de 1967, o exercício daquela pretensão indemnizatória.

A qual, por outro lado, se encontrava também prescrita, nos termos do Decreto-Lei n.º 498.º do CC atenta, por um lado, a localização no tempo da conjugação dos seus elementos constitutivos e, por outro, a data do exercício jurisdicional do direito.

Vejamos, pois, se é assim, começando pela última análise desta última excepção peremptória.

Como se disse, obtemperam os recorrentes com a afirmação de que o fundamento jurídico dos seus pedidos radica directamente na ilicitude dos «saneamentos» como tal declarada pelo Decreto-Lei n.º 330/84.

Daí que lhes não teria possível, antes da publicação deste diploma legal, obter a reparação dos danos sofridos, pelo que não se encontraria prescrito o direito à respectiva reparação.

Mas não é de subscrever esta tese porque a ilicitude da conduta imputada à Administração não foi declarada, com força constitutiva, pelo citado decreto-lei.

Particularmente elucidativo, quanto a este aspecto, é o preâmbulo do diploma que, na parte que interessa considerar, diz o seguinte:

«Dez anos volvidos sobre o período imediatamente posterior a 25 de Abril de 1974, é possível um juízo distanciado a sereno sobre actos que, justificados pelos seus autores numa perspectiva revolucionária, carecem de justificação à luz de direitos fundamentais que

precisamente a revolução consagrou e hoje constituem património inalienável dos Portugueses.

Estão neste caso os actos de saneamento administrativo e discricionário de militares a quem não foi reconhecido o direito de defesa ou sequer de prévia audição.

Há que, embora tardiamente, reparar essa violação de um direito fundamental tão raro à civilização de que Portugal se orgulha, tanto mais que, noutros domínios, idênticas reparações foram sendo efectivadas.»

E a reparação que justamente se prevê neste diploma consiste, conforme se estabelece no seu artigo 1.º, na possibilidade que é dada aos militares dos quadros permanentes dos três ramos das Forças Armadas afastados da situação do activo ao abrigo dos Decretos-Leis n.os 178/84, de 30 de Abril, 309/74, de 8 de Julho, 648/74, de 2 de Dezembro, 147-C/75, de 21 de Março e 383/75, de 22 de Junho, de «requererem a revisão da sua situação militar, com vista à sua eventual alteração com a reconstituição da respectiva carreira» nos termos definidos nos artigos subsequentes.

Temos, pois, de concluir que o legislador do Decreto-Lei n.º 330/84 não veio estabelecer, fixando com eficácia constitutiva, a ilicitude de um determinado comportamento da Administração. Nem, aliás, o poderia ter feito sob pena de afirmar, expressa ou implicitamente, a legalidade desse comportamento face ao direito anterior o que, manifestamente, se não conteria nas suas atribuições.

Limitou-se antes a modelar em certo sentido um direito à reconstituição da carreira que já se havia formado na esfera de interesses dos ora recorrentes e que estes, mesmo sem essa declaração, poderiam ter exercitado, ainda que com um conteúdo diferente.

O que facilmente se demonstra.

À data da prática dos actos reportados de ilícitos, que não é indicada pelos recorrentes mas que tudo leva a crer situar-se entre a publicação do Decreto-Lei n.º 309/74, de 8 de Julho, diploma ao abrigo do qual foram colocados na situação de reserva, e a entrada em vigor da Constituição de 1976, o ordenamento constitucional português encontra-se fixado na Lei n.º 3/74, de 14 de Maio, emanada da Junta de Salvação Nacional (ulteriormente alterada, primeiro pela Lei n.º 5/74, de 12 de Julho e, depois, pela Lei n.º 5/75, de 14 de Março), que, integrando no seu texto o chamado «Programa do Movimento das Forças Armadas», apresentava uma regulamentação global das matérias constitucionais, designadamente quanto à estrutura e competência dos órgãos a quem era cometida a função legislativa.

E a preocupação em erigir um sistema constitucional (ou pré-constitucional) ilacunar levou o legislador desta Lei n.º 3/74 a considerar transitoriamente em vigor a Constituição de 1933 naquilo que não contrariasse os princípios expostos naquele Programa (artigo 1.º).

Foi neste quadro, e através dos órgãos para tanto dotados de competência, que o poder então constituído levou a cabo uma abundante produção legislativa, através da qual se foram operando as transformações políticas, económicas e sociais impostas pelo novo regime (ainda que, por vezes, *a posteriori,* dando cobertura legal a situações de facto já consumadas, v.g., a ocupação de terras e de casas, empresas em autogestão).

Pode, pois, afirmar-se que, mesmo no período denominado de revolucionário, nunca a conduta da Administração perante os cidadãos deixou de poder ser aferida por critérios de legalidade objectiva.

O que vale, sem qualquer restrição, para os actos de saneamento tanto da função pública (v. os Decretos-Leis n.os 277/74, de 25 de Junho, 366/74, de 19 de Agosto e 123/75 e 124/75, ambos de 11 de Março) como dos quadros das Forças Armadas (cf. os Decretos-Leis n.os 178/74, de 30 de Abril e os já citados 309/74, 684/74, 147-C/75 e 383/75) atenta a fixação legal das competências, critérios ou parâmetros e processo a que essas restruturações de pessoal haveriam de obedecer.

O que foi reconhecido em inúmeros acórdãos deste Supremo Tribunal (cf., entre muitos, os de 7 de Julho de 1977 do tribunal pleno, in recurso n.º 9785, de 8 de Abril de 1976 no mesmo recurso, de 28 de Julho de 1977, in recurso n.º 10 117 e de 9 de Novembro de 1978, in recurso n.º 10 594, estes da Secção) que se debruçaram sobre a legalidade de semelhantes actos de saneamento com a afirmação, expressa ou implícita, na linha da corrente pacífica do tribunal, de que a legalidade dos actos administrativos é apreciada à luz das normas em vigor à data em que os mesmos foram praticados.

E se reforça com a doutrina exarada em vários arestos (cf. o Acórdão atrás citado de 8 de Abril de 1976 e o de 3 de Março de 1983, in recurso n.º 10 860) segundo o qual nos processos sancionatórios, como os de saneamento da função pública (ou dos quadros das Forças Armadas por identidade de razão), para além da garantia do recurso contencioso assegurada, ao tempo, pelo artigo 8.º, n.º 21, da Constituição de 1933 (mantida em vigor, neste ponto, pelo citado artigo 1.º da Lei n.º 3/74), também a exigência de audiência do arguido se apresentava como uma formalidade essencial que se impunha por si, ainda que sem consagração legal expressa.

Por conseguinte, o direito que os ora recorrentes se arrogam não tem o seu fundamento legal no Decreto-Lei n.º 330/84, antes se apoia na violação de normas ou princípios jurídicos vigentes à data em que foi levada a cabo a conduta da Administração lesiva dos seus interesses.

Circunstância que, de resto, os interessados implicitamente reconhecem quando argúem a inconstitucionalidade da parte final da alínea *c*) do artigo 2.º deste diploma que veio restringir, em medida que consideram inaceitável, o seu direito ao percebimento das retribuições devidas e não pagas, que ora pretendem exercer.

O que, no fundo, radica no Decreto-Lei n.º 330/84 não é, pois, a causa jurídica do pedido, mas antes o obstáculo à sua plena satisfação.

Ora, tendo os actos de saneamento supostamente ilícitos que atingiram os ora recorrentes sido emitidos em data anterior à vigência da Constituição de 1976 (cf. os docs. de fls. 21 a 41 e 88 a 131), também nessa altura se reuniram os restantes elementos integradores dos direitos indemnizatórios que os interessados pretendem exercer: a culpa da Administração na referida conduta ilícita, os danos e o anexo de causalidade entre aquela e estes.

Pelo que temos forçosamente de concluir que, tendo os recorrentes apresentado a sua pretensão indemnizatória no tribunal cível em 9 de Outubro de 1987, se encontrava nesta data ultrapassado em muito o prazo prescricional de três anos fixado no artigo 498.º, n.º 1, do CC, aplicável por força do disposto no artigo 71.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Procedendo, como procede, esta excepção peremptória que obsta ao reconhecimento dos peticionados direitos, inútil se torna analisar

a consistência da outra questão prévia, ou seja, se a formação de caso decidido ou resolvido obstaria também a tal reconhecimento.

Pelo que se nega provimento ao recurso, confirmando-se, nos termos expostos, a sentença sob recurso.

Custas por cada um dos recorrentes.

Lisboa, 18 de Março de 1993. — *Fernando Manuel Azevedo Moreira* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa — Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio de Nóvoa.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 18 de Março de 1993.

Assunto:

Incompetência em razão da hierarquia. Supremo Tribunal Administrativo. General Ajudante-General.

Doutrina que dimana da decisão:

A 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo é incompetente em razão da hierarquia para conhecer de recurso directo de anulação do acto praticado pelo general Ajudante-General do Exército.

Recurso n.º 31 345, em que são recorrente Rafael de Jesus Rodrigues e recorrido o general Ajudante-General. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Ribeiro da Cunha.

Acordam, em conferência, na 1ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Rafael de Jesus Rodrigues, com os sinais dos autos, veio intentar recurso directo de anulação do despacho de 29 de Julho de 1992 do Sr. General Ajudante-General (GAG), proferido no uso de poderes que lhe foram delegados pelo Chefe de Estado-Maior do Exército (CEME), despacho que se mostra documentado a fl. n.º 1 (doc. n.º 10) de indeferimento do recurso hierárquico necessário interposto do despacho praticado pelo general comandante da Região Militar de Lisboa, datado de 24 de Fevereiro de 1992, arguindo-o de vício de forma e de violação da lei.

Na sua vista inicial o Ex.mo Magistrdo do Ministério Público (MP) suscitou a incompetência em razão da hierarquia por parte desta 1.ª Secção do STA para conhecer do presente recurso, uma vez que os actos do GAG não constam do elenco do artigo 26.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) e a sua apreciação cabe aos tribunais administrtivos de círculo [artigo 51.º, n.º 1, alínea *a*), do mesmo diploma].

O recorrente foi notificado, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 54.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos e nada disse.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Trata-se, efectivamente, de recurso contencioso de acto praticado pelo GAG, que, sendo autoridade da administração central, apenas figura entre as autoridade indicadas na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 51.º do ETAF (Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril).

Sendo assim, e porque a competência para o conhecimento dos recursos contenciosos determina-se pela categoria da autoridade que praticou o acto recorrido, conforme o disposto no artigo 7.º do ETAF, enumerando o artigo 26.º do mesmo ETAF as autoridades de cujos actos cabe recurso para a 1.ª Secção de Contencioso Administrativo deste STA, é patente a incompetência deste Supremo Tribunal para a apreciação deste recurso directo de anulação de acto praticado pelo GAG (neste sentido, aliás, podem ver-se os Acórdãos desta Secção de 5 de Dezembro de 1985, recurso n.º 23 117, de 4 de Março de 1986, recurso n.º 22 893 e de 21 de Outubro de 1986, recurso n.º 23 115, entre outros).

Nestes termos, julga-se procedente a aludida excepção suscitada pelo MP e declara-se este STA incompetente em razão da hierarquia para conhecer do presente recurso.

Custas pelo recorrente, com 10 000$ de taxa de justiça e 5000$ de procuradoria.

Lisboa, 18 de Março de 1993. — *António José Ribeiro da Cunha* (relator) — *Rui Vieira Miller Simões — Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima.* — Fui presente, *Maria Angelina Domingues.*

Acórdão de 25 de Março de 1993.

Assunto:

Função pública. Remunerações. Abono para falhas. Relevação. Autorização. Universidades. Autonomia financeira.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O despacho conjunto referido no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 4/89, de 6 de Janeiro, é um despacho normativo, a proferir obrigatoriamente nos serviços onde se verifique a situação de funcionários não pertencentes à carreira de tesoureiros, que manuseiem ou tenham à sua guarda dinheiro, valores ou títulos; não é acto individual (administrativo) a proferir para cada caso.

2 — O despacho autorizativo de recebimento de abono para falhas por quem substitua quem a ele tem direito, previsto no n.º 2 do artigo 3.º daquele decreto-lei, é da competência dos órgãos directivos dos estabelecimentos universitários, quanto aos respectivos funcionários, em virtude da sua autonomia financeira (artigo 3.º da Lei n.º 108/88, de 24 de Setembro).

Recurso n.º 30 112, em que são recorrente Eva Monteiro da Silva Fangueiro Lamas José e recorrida a Secretária de Estado do Orçamento. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Pires Machado.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Eva Monteiro da Silva Fangueiro Lamas José, casada, primeira-oficial da Escola Superior de Belas Artes (ESBA) do Porto, residente na Póvoa de Varzim, recorre contenciosamente do despacho do Secretário de Estado do Orçamento, de 29 de Junho de 1991, que indeferiu o seu pedido de relevação da quantia de 165 515$, que havia recebido a título de abono para falhas.

Os *fundamentos* do recurso assentam na afirmação de que tinha direito ao abono para falhas, visto que exerceu as funções de tesoureiro; na sua boa fé, pois recebeu o abono para falhas por lhe ter sido concedido pelo presidente do conselho directivo (CD) da ESBA do Porto e ignorava ser ilegal esse recebimento, pelo que o despacho recorrido violou o disposto no n.º 3 do artigo 4.º e no n.º 4 do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto; o despacho em causa também padece de vício de forma, pois apenas reza «concordo», sem se saber com o que é que concorda, desse modo violando o disposto nos n.os 1 e 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Em resposta, a entidade recorrida ofereceu o merecimento dos autos.

Apresentou, depois, a recorrente as suas *alegações,* que sintetizou nas seguintes conclusões:

1) A recorrente exerceu efectivamente as funções de tesoureira da ESBA do Porto;

2) Tendo sido nomeada pelo presidente do conselho directivo desse estabelecimento para exercer essas funções;

3) Requereu a recorrente, superiormente, que lhe fosse autorizado o abono para falhas;

4) O presidente do CD da ESBA do Porto autorizou a recorrente a perceber o referido abono;

5) A recorrente ignorava que estava a receber indevidamente o abono para falhas;

6) A recorrente agiu de boa fé;

7) A recorrente trabalhou durante o tempo em apreço, como tesoureira da ESBA do Porto, com todas as responsabilidades e riscos inerentes à função;

8) A recorrente tem direito, nos termos do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, à relevação total da quantia a repor, de 165 513$;

9) A autoridade recorrida, ao denegar-lhe este direito, violou o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 324/80, pelo que enferma o acto recorrido de violação de lei;

10) A autoridade recorrida, ao dizer apenas «concordo», não fundamentou o acto, absolutamente nada, não se sabendo com o que concordou, violando, assim, os n.os 1 e 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Não houve contra-alegações.

O digno magistrado do Ministério Público é de parecer de que o recurso merece provimento, com fundamento em violação do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 325/80, de 25 de Agosto. Nas condições em que as coisas ocorreram, não é de concluir que a recorrente haja recebido os abonos de má fé, ou seja, que tenha tido consciência, no momento do recebimento, de que não tinha direito a elas.

Expostas estas posições, expressas nos autos, *impõe-se-nos averiguar,* em primeiro lugar, se a recorrente exercia, na ESBA do Porto, funções que lhe permitiam receber abono para falhas, relacionado com as tarefas de tesouraria; caso concluamos que não tinha esse direito, veremos se recebeu os abonos em condições que lhe permitam ser relevada a sua reposição; por último e se for caso disso, haverá que ver se o acto recorrido deveria ser fundamentado e, na hipótese afirmativa, se o foi na forma devida.

Para a solução dessas questões, relevam os seguintes *factos* que os autos demonstram.

1) Por requerimento datado de 25 de Maio de 1990, dirigida ao presidente do CD da ESBA do Porto, a recorrente, identificando-se como primeiro-oficial do quadro da ESBA do Porto, de nomeação vitalícia, e alegando estar a exercer, desde 24 de Novembro de 1977, as funções de tesoureiro e enquanto nelas se mantivesse (manuseamento e guarda de valor, numerário, etc.) e como até essa data não tinha sido «dado cumprimento à legislação em vigor», solicitou, nos termos da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 2.º e n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 4/89, o abono para falhas a que se julgava com direito.

2) No requerimento referido no n.º 1 foi aposto, com data de 6 de Julho de 1990 e assinatura ilegível, o despacho manuscrito «Deferido», sem indicação da qualidade do seu autor.

3) A 12 de Julho de 1990, foi emitida, na ESBA do Porto, uma relação para pagamento da quantia de 120 057$, a título de vencimentos, a favor da recorrente; essa relação era subscrita, «Pela Chefe de Secção», por Eva Fangueiro.

4) Por ofício com o n.º 453, de 30 de Julho de 1990, dirigido ao director-geral do Ensino Superior e subscrito pelo presidente do CD da ESBA do Porto (com assinatura idêntica à do despacho referido no n.º 2), foi dito que a recorrente se encontrava a efectuar os pagamentos e recebimentos referentes às importâncias das dotações orçamentais, ao que se podia aplicar a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 4/89, de 6 de Janeiro, pelo que solicitava a obtenção de despacho conjunto dos Ministros da Educação e das Finanças, conforme o estipulado no n.º 2 daquele diploma.

5) Por ofício de 3 de Setembro de 1990, subscrito por um chefe de repartição invocando delegação do director-geral do Ensino Superior, dirigido ao presidente do CD da ESBA do Porto, foi a este perguntado, por referência ao ofício referido no n.º 3, sobre se havia cabimento de verba.

6) Por ofício de 9 de Outubro de 1990, do presidente do CD da ESBA do Porto, informou este o director-geral do Ensino Superior de que havia cabimento de verba para o abono para falhas à recorrente.

7) A 4 de Dezembro de 1990, o presidente do CD da ESBA do Porto, dirigiu um ofício à recorrente, em que lhe dizia que, tendo sido deferida a sua «petição», tinha a Escola aguardado que a mesma fosse autorizada por despacho conjunto dos Ministros da Educação e das Finanças, como estabelecia o Decreto-Lei n.º 4/89, de 6 de Janeiro.

Acrescentava que tinha tomado conhecimento de que tinha estado a abonar-se indevidamente, pelo que solicitava à recorrente que urgentemente repuzesse as importâncias entretanto recebidas.

8) A 25 de Janeiro de 1991, o mesmo presidente do CD da ESBA do Porto enviou à recorrente novo ofício, com o n.º 43, informando-a de que ia ser enviada à Repartição de Finanças do 2.º Bairro Fiscal

a guia n.º 1/91, no valor de 165 513$, referente à reposição do abono para falhas, ao abrigo da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 4/89, de 6 de Janeiro, recebida indevidamente, por não estar autorizada por despacho conjunto do Ministro da Educação e Minstro das Finanças.

9) A 30 de Janeiro de 1991, a recorrente, dizendo ter recebido o ofício aludido no n.º 8, requereu ao presidente do CD da ESBA do Porto, ao abrigo do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 26 de Julho, lhe mandasse notificar quem fora o autor do acto nesse ofício referenciado, a qualidade em que actuou (se no uso de poderes próprios ou delegados), a data desse mesmo acto e a fundamentação integral do mesmo.

10) Também a 30 de Janeiro de 1991, enviou a recorrente outro requerimento ao presidente do CD da ESBA do Porto, em que, invocando o requerimento referido no n.º 9, requeria que se sustasse o envio das guias à repartição de finanças, até ulterior decisão sobre o pagamento em prestações que, a serem enviadas, o fossem para a área da sua residência, na Póvoa de Varzim.

11) A 5 de Fevereiro de 1991, a recorrente enviou um requerimento ao Ministério das Finanças, em que narrava o que acontecera, defendia ter direito ao recebimento, por ter sido autorizado pelo presidente do CD e requeria, ao abrigo do n.º 1 do artigo 4.º do artigo 324/80, de 25 de Agosto, a relevação total ou parcial da quantia recebida.

12) Na margem esquerda do rosto duma informação elaborada na Direcção-Geral da Contabilidade Pública, provocada pelo requerimento referido no n.º 11, foi escrita uma «nota jurídica», segundo a qual, antes de se decidir sobre a pretensão da recorrente, se deveriam solicitar, dos serviços competentes, informações sobre as razões pelas quais fora autorizado o abono para falhas, sem cumprimento das formalidades legais e se a requerente tinha, ou não, legalmente, direito a esse abono.

13) Na margem direita do rosto da informação referida no n.º 12, o subdirector-geral da Contabilidade Pública despachou, a 2 de Abril de 1991, no sentido de a 11.ª Delegação solicitar à ESBA do Porto os esclarecimentos referidos na nota jurídica, também referida no n.º 12.

14) Os esclarecimentos referidos nos n.os 12 e 13 foram pedidos ao presidente do CD da ESBA do Porto, por ofício de 9 de Abril de 1991, da 11.ª Delegação da Contabilidade Pública.

15) Em resposta ao ofício referido no n.º 14, o presidente do CD da ESBA do Porto enviou ao director-geral da Contabilidade Pública um ofício, datado de 17 de Abril de 1991, que concluía com o parecer de que não havia justificação para se atender o pedido apresentado pela recorrente (tudo como consta de fls. 9 e 10 do processo administrativo instrutor).

16) Na sequência do ofício referido no n.º 15, foi elaborada uma informação, na 11.ª Delegação da Contabilidade Pública, historiando os factos e concluindo pelo parecer de que era de indeferir o pedido de relevação da reposição do abono, com fundamento no n.º 2 do artigo 4.º do artigo 324/80, de 25 de Agosto (tudo como consta de fls. 6, 7 e 8 do processo administrativo instrutor).

17) No rosto da informação referida no n.º 16 foi aposta uma nota jurídica do seguinte teor:

«Face à documentação junta, parece não haver lugar à relevação da reposição, uma vez que não se encontram preenchidos os requisitos constantes do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto.

Com efeito, poderá haver lugar ao abono mencionado, mas se assim for determinado por despacho conjunto do Ministro da Pasta e do Ministro das Finanças, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 4/89, de 6 de Janeiro e cujo incumprimento acarreta a ilegalidade da despesa.

Quando muito, se superiormente se entender, poderá ser autorizado o pagamento em prestações do valor da guia de reposição, conforme consta da informação n.º 2/6, de 27 de Fevereiro, da 11.ª Delegação.»

18) Também no rosto da informação referida no n.º 16, a Secretária de Estado do Orçamento despachou, a 29 de Junho de 1991, nos termos seguintes: «Concordo. Autorizo».

Sendo estes os factos, dos quais avulta, como sendo o acto administrativo contenciosamente recorrido, o descrito em último lugar, passemos à sua subsunção às *regras jurídicas* em ordem à solução das enunciadas questões.

O Decreto-Lei n.º 4/89, de 6 de Fevereiro, prevê três situações em que os funcionários têm direito a receber abonos para falhas: quando integrados na carreira de tesoureiros ou sendo portageiros da Junta Autónoma das Estradas [alínea *a*) do n.º 1 do artigo 2.º]; quando, não se achando na situação atrás referida, manuseiem ou tenham à sua guarda, nas áreas de tesouraria ou cobrança, valores, numerário, títulos ou documentos, sendo por eles responsáveis [alínea *b*), do mesmo n.º 1]; e sempre que se verifique impedimento temporário dos titulares do direito ao abono por falhas (n.º 1 do artigo 3.º).

Só no último caso o recebimento do abono depende de autorização relativa ao caso concreto; nos dois primeiros, o recebimento é decorrente da lei, embora no caso da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 2.º seja necessária uma prévia definição das categorias com direito ao abono, por despacho conjunto de dois ministros; mas despacho esse, além de prévio, tem carácter normativo; não visa cada caso concreto, mas a indicação nas categorias que, em cada serviço, exerçam as funções que envolvam a actividade prevista na lei.

A carreira de tesoureiro envolve, por natureza, o trato com dinheiros ou valores orçamentais, pelo que o simples exercício dum cargo nela integrado confere o direito ao abono.

Já é diferente a situação dos funcionários que, não integrados naquela carreira, manuseiem dinheiros, valores ou títulos, visto que as categorias que exerçam tais tarefas podem variar com a natureza dos serviços; por isso se exige a sua indicação pelo ministro do respectivo sector, em despacho conjunto com o Ministro das Finanças; despacho conjunto a proferir necessariamente (sob pena de ilegalidade por omissão) nos ministérios onde a situação de verifique, com carácter impessoal, normativo e que, uma vez proferido, confere o direito ao abono, a quem exercer as funções indicadas, sem necessidade de posterior autorização individual.

A requerente fez, a 25 de Maio de 1990, o requerimento inicial, a pedir o abono para falhas, invocando o facto de estar a exercer, desde 24 de Novembro de 1977, as funções de tesoureiro, mas referiu como conteúdo das suas funções, as de manuseamento e guarda de valor, numerário, etc., ou seja, indicou como funções, não as de tesoureiro, mas aquelas a que a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 4/89 dá, por extensão, o direito ao abono.

No entanto, se a recorrente vinha exercendo as funções de tesoureiro, então o que se verificaria seria uma função de substituição, que caberia na previsão no n.º 1 do artigo 3.º

O pedido foi deferido a 6 de Julho de 1990, por entidade que teremos de concluir ser o presidente do CD da ESBA do Porto (v. n.os 1, 2 e 4 da matéria de facto).

Ainda em Julho de 1990, essa entidade solicitou ao director-geral do Ensino Superior que diligenciasse para obtenção do despacho conjunto a que se refere o n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 4/89, o que mostra que, mais de ano após a entrada em vigor desse diploma, ainda não fora proferido, pelo menos para estabelecimentos daquele tipo, o despacho conjunto a que aquele diploma obrigava. Nesse ofício, o presidente do referido CD afirmava que a recorrente se encontrava a efectuar os pagamentos e recebimentos referentes às importâncias das dotações orçamentais; esta tarefa, porém, não representa aquelas funções complementares, paralelas, conexas ou auxiliares das de tesouraria, contempladas na alínea *b*) do n.º 1 do referido artigo 2.º, sendo, pelo contrário, típicos das próprias funções de tesoureiro, como, aliás, a recorrente afirmara, com aceitação daquele dirigente da ESBA do Porto.

Foi esse mesmo dirigente que, depois, veio a considerar ter sido ilegal o abono e a ordenar a sua reposição; foi a recorrente que, perante isso, se dirigiu ao Ministro das Finanças, dizendo ter direito ao abono e pedindo a relevação da sua reposição.

Os serviços do Ministério das Finanças não decidiram sem pedir informações à ESBA do Porto sobre a razão por que o abono fora atribuído e sobre se a recorrente tinha, ou não, direito a ele.

Ao pedido de informação sobre esses pontos respondeu o presidente do CD afirmando que a recorrente fizera o pedido na ausência do chefe de secção, em férias, e quando o substituía, o que o levara a ele, presidente, «na sua boa fé», a que tivesse dado a autorização; que fora o chefe de secção, ao regressar de férias, que lhe chamara a atenção para tudo isso (ofício de fls. 9 e 10 do processo administrativo instrutor, referido no n.º 15 da matéria de facto); não se dá aí qualquer informação sobre quais as funções que a recorrente exercia.

Após essa resposta, a 11.ª Delegação da Contabilidade Pública foi de parecer de que não era de relevar a reposição, porque não fora obtida autorização pelo despacho conjunto dos Ministros da Educação e das Finanças. Refere que a recorrente fundamentara o seu pedido com a afirmação de que exercia funções de tesoureiro; não põe minimamente em causa esta afirmação, que, aliás, nem discute. O despacho recorrido deu a sua concordância a nota jurídica que seguiu aquela informação.

Duas observações se impõem, porém.

Uma delas é que não averiguou, devidamente, o Ministério, qual as verdadeiras funções que a recorrente exercia; outra é que, dando por assente que as suas funções correspondiam às descritas na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 4/89, considerou que era necessária um despacho conjunto que, em concreto, autorizasse aquele concreto abono quando, como vimos, o que deveria era já existir um despacho conjunto, mas de carácter normativo, com o qual a situação pudesse ser confrontada; e se não existia, uma vez patenteada a situação, a via legalmente correcta teria sido a de sobrestar na decisão até se obter aquele «normativo» despacho conjunto.

Houve, pois, erro nos pressupostos de facto e nos pressupostos de direito, o que, por si, bastará para a anulação do acto recorrido.

Mas, para além disso, extraem-se da matéria de facto já descrita a conclusão (fáctica, também) de que a recorrente exercia as funções de tesouraria: foi isso que declarou no requerimento, dirigido ao presidente do CD do estabelecimento em que trabalhava; este deferiu o requerimento e, se a sua depois alegada boa fé poderia resultar do desconhecimento das normas legais reguladoras da matéria, já não será de presumir, em termos de normalidade, que desconhecesse o que a recorrente, de facto, fazia, ou que disso se não pudesse facilmente ter inteirado, em termos de normal diligência; e, tanto assim que, quando a 30 de Julho de 1990 se dirigiu ao director-geral do Ensino Superior, não utilizou a expressão (jurídica ou conclusiva) «funções de tesoureiro», antes informou que a recorrente efectuava os pagamentos e recebimentos referentes às importâncias das dotações orçamentais o que, como acentuámos, são, por natureza, funções próprias da carreira de tesoureiro. E daí em diante, como vimos, não mais foi averiguado ou discutido o conteúdo funcional das tarefas da recorrente.

Ora, exercendo ela funções de tesoureiro e sendo a sua categoria própria a de primeiro-oficial, as funções de tesoureira que exercia eram levados a cabo, necessariamente, em regime de substituição.

Por isso, a sua situação não se enquadrava na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 4/89, mas no n.º 1 do artigo 3.º do mesmo diploma; e nesse caso, sim, o recebimento do abono teria que ser autorizado por acto administrativo que especialmente contemplasse o seu caso, ou seja e em princípio, despacho autorizativo do director-geral, ou equiparado, do respectivo organismo.

O presidente do CD da ESBA do Porto, após ter deferido o pedido da recorrente, oficiou ao director-geral do Ensino Superior solicitando a obtenção do despacho conjunto a que se refere o n.º 2 do artigo 2.º do decreto-lei citado; foi nesse ofício que informou que a recorrente efectuava os pagamentos e recebimentos referentes às importâncias das dotações orçamentais.

A esse ofício, apenas foi respondido por um chefe de repartição, invocando delegação do director-geral do Ensino Superior, através do ofício de 3 de Setembro de 1990, perguntando se havia cabimento de verba (matéria de facto, n.º 5), ao que o presidente do CD da ESBA do Porto respondeu, pelo ofício de 9 de Outubro seguinte (matéria de facto, n.º 6), que havia cabimento de verba.

E nada mais disse essa direcção-geral, donde que não seria ousado concluir que concedera autorização implícita para o abono.

Mas sucede que a ESBA do Porto é um estabelecimento de ensino superior, ao qual se aplicam as regras de autonomia relativas às faculdades e estabelecimentos equivalentes (n.º 7 do artigo 3.º da Lei n.º 108/88, de 24 de Setembro); as unidades orgânicas gozam, também, de autonomia administrativa e financeira (artigo 3.º, n.º 6, da mesma lei), dispondo dum CD [artigo 27.º, alínea *b*), desse diploma], sendo a acção do departamento governamental responsável pelo sector da educação apenas detentor de poderes tutelares, enumerados no artigo 28.º da mesma lei; nessa perspectiva se compreende a pergunta sobre se havia cabimento de verba e o alheamento da Direcção-Geral do Ensino Superior, depois de ter recebido a resposta afirmativa, pois terá concluído que nada havia a diligenciar, em termos tutelares.

Nesta ordem de ideias, a autorização para o recebimento do abono estava legalmente dada pelo presidente do CD da ESBA do Porto; a menos que se entenda que só o próprio CD poderia dar a autorização; mas então tratar-se-á duma questão de incompetência, geradora de simples anulabilidade, que não foi invocado nos autos.

E sendo assim, até se poderia pensar em levar a questão para o campo da nulidade do acto recorrido, por falta de atribuições da entidade ora recorrida.

Mas não nos parece que se deva seguir por essa via, pois não foi nesses termos que a questão foi colocada: não se determinou a reposição por não ter havido autorização para o recebimento do abono em virtude do exercício das funções de tesoureiro em regime de substituição; entendeu-se, sim, que era necessário despacho ministerial conjunto que permitisse o abono, sem que se tivesse averiguado se a situação era a que pressupunha esse despacho; e considerou-se que esse despacho conjunto era de proferir especificamente para o caso da recorrente e não, como resulta da lei, previamente e em termos normativos para cada sector da Administração.

Regressamos, pois, à constatação a que anteriormente havíamos chegado: o despacho enferma de erro nos pressupostos de facto e de erro nos pressupostos de direito, aqui com violação do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 4/89, de 6 de Janeiro.

Estes vícios tornam-no anulável e isso prejudica o conhecimento das restantes questões.

Pelo exposto, *acordam* em anular o despacho da Secretária de Estado do Orçamento, de 29 de Junho de 1991, que indeferiu o pedido (feito pela recorrente Eva Monteiro da Silva Fangueiro Lamas José) de relevação da reposição da quantia de 165 515$, de abonos para falhas recebidas pela requerente, ora recorrente.

Sem custas.

Lisboa, 25 de Março de 1993. — *José Manuel de Moura Machado* (relator) — *Fernando Manuel Azevedo Moreira — José João Fernandes da Silva.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 25 de Março de 1993.

Assunto:

Concursos; coeficiente valorativo da entrevista; atendibilidade da antiguidade para efeitos da «experiência profissional» referida na alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro. Fundamentação do acto classificativo da entrevista.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Face ao regime constante do Decreto-Lei n.º 498/88, nada obsta a que atribua à entrevista profissional de selecção um coeficiente valorativo igual ao atribuído para a avaliação curricular.

2 — O disposto no n.º 6 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 498/88 não exclui a possibilidade de o júri do concurso, atendendo ao conteúdo funcional do cargo, recorrer à antiguidade dos candidatos, na função pública e na categoria que detêm, como pressupostos de facto, idóneos e adequados ao preenchimento do conceito indeterminado — «experiência profissional» — referido na alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do citado diploma.

3 — Em concurso de acesso na função pública, o acto valorativo e classificativo da entrevista de selecção satisfaz os requisitos legais da fundamentação, desde que da respectiva acta constem os factores objectivos a que se reportou a entrevista de todos os candidatos e as razões concretas invocadas pelo júri em justificação da pontuação por ele atribuída a cada um daqueles, de sorte que, nessas circunstâncias, um destinatário normal possa aperceber-se se a pontuação atribuída ao interessado resultou ou não de erro grosseiro na valoração das capacidades e aptidões deste para exercício das funções inerentes ao cargo em concurso.

Recurso n.º 30 412, em que são recorrentes Violante da Conceição Ruivo Dragão Gomes e recorrido o Secretário de Estado do Sistema Educativo. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Correia de Lima.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — Violante da Conceição Ruivo Dragão Gomes, técnica superior de 1.ª classe, com os demais sinais dos autos, interpôs, em 5 de Fevereiro de 1992, recurso contencioso para anulação do despacho, de 23 de Novembro de 1991, do Secretário de Estado do Sistema Educativo, que lhe negou provimento ao recurso hierárquico por si interposto do despacho de 28 de Maio de 1991, do reitor da Universidade de Aveiro, o qual homologara a lista de classificação final dos candidatos ao concurso interno geral de acesso para o preenchimento de duas vagas de técnico superior principal do quadro de pessoal da mesma Universidade, aberto por aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 226 (4.º suplemento), de 30 de Setembro de 1989.

Terminou as suas alegações, formulando as seguintes conclusões:

«1 — O acto recorrido, está ferido do vício de desvio de poder, porquanto o júri falseou os dados relativos à recorrente e que nada tinham a ver com a selecção do melhor candidato, que é o fim perseguido pela lei reguladora dos concursos;

2 — Ao ter utilizado apenas meros juízos de valor sem qualquer suporte factual, está o acto ferido de vício de forma por falta de fundamentação;

3 — Tendo sido atribuído à entrevista o mesmo coeficiente que foi dado à avaliação curricular, tal circunstância integra vício de violação de lei;

4 — E está o acto afectado do mesmo vício de violação de lei, por erro sobre os pressupostos, na medida em que, na avaliação curricular, foram valorizados elementos relacionados com a antiguidade, que o n.º 6 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezem-

bro, apenas elege para funcionarem como condição de desempate em caso de igualdade de classificação;

5 — Enfermando, igualmente, do mesmo vício de violação de lei, por erro sobre os pressupostos, quando não foi respeitado o estabelecido no n.º 6 do artigo 8.º do citado decreto-lei, segundo o qual 'o despacho constitutivo do júri designará também, para situações de falta e impedimento, vogais suplentes em número idêntico aos dos efectivos';

6 — Sendo de admitir que na entrevista à recorrente tomaram parte os vogais efectivos e suplentes, está, em consequência, o acto ferido de vício de violação de lei;

7 — Os fundamentos enxertados na classificação da entrevista da recorrente revelam-se obscuros, contraditórios e insuficientes para esclarecerem concretamente a motivação do acto, o que, nos termos do artigo 1.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Julho, equivale à falta de fundamentação, inquinando o acto de vício de forma;

8 — O júri, ao valorar de igual modo um referencial subjectivo, facultativo e acessório, como é a entrevista, em detrimento de métodos objectivos integrados no método principal, atingiu o acto recorrido com vício de violação de lei, por erro nos pressupostos;

9 — E enferma do vício de inconstitucionalidade por ofensa aos princípios de justiça e de imparcialidade prescritos no artigo 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP).»

II — A entidade recorrida, na resposta, limitou-se a oferecer o merecimento dos autos, remetendo o processo do concurso e os recursos hierárquicos da ora recorrente, constituindo os dois volumes apensos.

Nas contra-alegações, concluiu pelo improvimento do recurso, face à improcedência dos vícios invocados pela recorrente.

III — Os recorridos particulares não contestaram nem contra-alegaram.

IV — O Ex.mo Procurador-Geral-Adjunto emitiu parecer no sentido do improvimento do recurso, aderindo às razões constantes da alegação da entidade recorrida (fl. 135).

V — Colhidos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

A) Com relevo para a decisão, mostra-se provado:

1 — Por aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série (4.º suplemento), conforme fls. 60 a 67 do apenso I, que aqui se dá por reproduzido) foram abertos vários concursos para preenchimento de lugares do quadro da Universidade de Aveiro, nomeadamente (concurso n.º 1) concurso interno geral de acesso para preenchimento de dois lugares de técnico superior principal.

Desse aviso constava, designadamente, o seguinte:

«[. . .]

3. O conteúdo genérico dos lugares a preencher nos mapas anexos à Portaria n.º 457/88, de 11 de Julho, e no Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho.

[. . .]

7.4. Em tudo o não expressamente previsto no presente aviso o concurso rege-se pelas disposições aplicáveis pelo Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro.

8. Os métodos de selecção a utilizar são os seguintes:

a) Avaliação curricular (1.ª fase);

b) Entrevista profissional de selecção (2.ª fase), através da qual serão avaliados, quer o perfil, quer os conhecimentos de natureza geral e específica dos candidatos, relacionados com o desempenho do lugar, que poderá envolver provas, se os respectivos júris assim o entenderem.

[. . .]

9. O ordenamento final dos candidatos, resultante da aplicação dos métodos de selecção descritos, será expresso de 0 a 20 valores efectuado de acordo com a seguinte fórmula:

$$CF=\frac{(1\times CS)+(2\times HAP)+(2\times EP)+(5\times E)}{10}$$

Em que:

CF=classificação final,

CS=classificação de serviço dos últimos três ou cinco anos;

HAP=habilitações literárias;

EP=experiência profissional;

E=entrevista profissional de selecção.

9.1. As designações *CS, HAP, EP* e *E* constituem os factores de ponderação.

9.2. As regras a observar na valorização dos diversos elementos são as seguintes:

9.2.1. Classificação de serviço:

9.2.1.1. Na classificação de serviço será considerada a média das informações dos últimos três anos, efectuando-se a correspondência dessa média para a escala de 0 a 20 valores.

[. . .]

9.2.3. Experiência profissional — a determinação da experiência profissional será efectuada de acordo com a seguinte fórmula:

$$EP=\frac{(0{,}5\times a)+(1{,}5\times b)+(1\times c)+(1\times d)}{4}$$

Em que:

a)=tempo de serviço na função pública;

b)=tempo de serviço na área funcional correspondente à categoria;

c)=tempo de serviço na categoria que actualmente detém;

d)=tempo de serviço na Universidade.

9.2.3.1. A contagem do referido tempo será feita em anos completos (265 dias).

9.2.4. Os resultados obtidos em cada factor de ponderação serão sempre graduados de 0 a 20 valores.

10. Os presentes concursos regulam-se pelas disposições legais previstas nos [. . .] Decretos-Leis n.os 265/88, de 28 de Julho (pessoal técnico superior [. . .]) e 498/88, de 30 de Dezembro.»

No quadro anexo I, relativo ao concurso n.º 1, a constituição do júri era a seguinte:

«Presidente — Doutor João Lopes Baptista, professor catedrático e vice-reitor da Universidade de Aveiro(*a*).

Vogais:

Doutor Gustavo Cardoso Nunes Caldeira; professor catedrático.

Licenciado Joaquim José da Cunha, professor auxiliar do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Aveiro.

Licenciado António Rocha Dias de Andrade, professor-adjunto do Instituto Superior de Contabilidade de Aveiro.

Licenciado Carlos Luzio Vaz, director dos Serviços Académicos da Universidade de Coimbra.

a) O primeiro dos vogais substituirá o presidente nas suas faltas ou impedimentos.»

2 — Este aviso foi rectificado, conforme aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 297, de 28 de Dezembro de 1989, p. 12 812, constante de fl. 68 do apenso I.

Aí, depois de se fazer a rectificação quanto aos júris dos concursos n.os 3, 6, 12, 21 e 33, consta o seguinte:

«[. . .]

2.4. Na constituição dos restantes júris deve entender-se como vogais efectivos os dois primeiros e como vogais suplentes os dois últimos.»

3 — Conforme acta de reunião do júri do concurso, de 14 de Dezembro de 1989, nessa data foram admitidos ao concurso os seguintes candidatos:

João Carlos Maia Marques, Maria Fernanda dos Santos Mesquita Baptista Lucas e Violante da Conceição Ruivo Dragão Gomes (fl. 69 do apenso I).

4 — No *Diário da República,* 2.ª série, n.º 20, de 24 de Janeiro de 1990, foi publicado um aviso do júri do concurso, informando os interessados de que a lista dos candidatos admitidos fora nessa data afixada no átrio (nascente) do pavilhão III do campo universitário da Universidade de Aveiro (fl. 71 do apenso I).

5 — Consta da acta de reunião do júri do concurso, de 15 de Fevereiro de 1990, constante de fl. 73 do apenso I, nomeadamente, que, nessa data, o júri se reuniu «a fim de proceder às entrevistas aos candidatos e dar as classificações finais.

As entrevistas foram efectuadas na presença de todos os elementos do júri. Findas elas foram atribuídas por unanimidade as classificações seguintes:

Maria Fernanda dos Santos Mesquita B. Lucas — 20;
João Carlos Maia Marques — 19;
Violante da Conceição Ruivo Dragão Gomes — 13.

Aplicada a respectiva fórmula classificativa, com os factores de ponderação seguintes:

	CS	*HAP*	*EP*
Maria Fernanda dos Santos Mesquita B. Lucas	18	16	8,7
João Carlos Maia Marques	18	14	6
Violante da Conceição R. Dragão Gomes	18	14,5	18,25

Foram atribuídas as classificações seguintes:

Maria Fernanda dos Santos M. B. Lucas — 16,7;
João Carlos Maia Marques — 15,3;
Violante da Conceição R. D. Gomes — 14,9.»

Esta acta mostra-se assinada pelo presidente do júri e por todos os vogais, efectivos e suplentes.

6 — Conforme aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 55, de 7 de Março de 1990 (fl. 76 do apenso I), a lista ordenada da classificação final dos candidatos admitidos ao concurso foi homologada por despacho reitoral de 19 de Fevereiro de 1990, tendo sido afixada no átrio (nascente) do pavilhão III da Universidade de Aveiro.

Desse aviso mais constava que «Da homologação cabe recurso, com efeito suspensivo, nos termos do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro».

7 — Desse despacho de homologação interpôs a recorrente recurso hierárquico para o Ministro da Educação, nos termos constantes de fls. 82 a 84 do apenso I, que aqui se dão por reproduzidos, e que se sintetizam pela forma seguinte:

«Conforme ponto 9.2.3 do aviso de abertura do concurso, com vista ao apuramento de 'Experiência profissional', inserida no método de selecção avaliação curricular, foi adoptado o critério de mera contagem do tempo de serviço;

Valorizando-se elementos relacionados com a antiguidade que o n.º 6 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, apenas elege como método de desempate, está o acto ferido de violação de lei;

Representando a entrevista um meio facultativo, complementar e acessório, não pode ser sobrevalorizada ou colocada em pé de igualdade em relação ao método principal;

O júri violou tal princípio por ter atribuído à entrevista valor superior a qualquer um dos factores de avaliação curricular;

No n.º 9 do aviso de abertura do concurso a entrevista aparece no mesmo numerador e juntamente com os factores de ponderação do método de avaliação curricular em violação do artigo 32.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 498/88, porquanto para a classificação final só podia ser considerado os resultados finais de avaliação curricular e da entrevista, estando, pois, o acto ferido de vício de violação de lei;

Quer a avaliação curricular, quer a entrevista não estão minimamente fundamentadas.

É convicção da recorrente que devia ter sido classificada em 1.º lugar, através de uma correcta e fundamentada aplicação dos critérios legais, atendendo às áreas referenciais de ordem curricular e profissional em comparação com os demais candidatos.»

8 — Por despacho, de 11 de Junho de 1990, do Secretário de Estado do Ensino Superior, foi dado provimento ao recurso, por concordância com uma informação prestada nesse sentido, a qual terminava com as seguintes conclusões:

«1. A antiguidade constitui um critério objectivo de avaliação que na ordenação dos candidatos e sua classificação final o júri deverá considerar como preferencial, sem prejuízo de, pela sua objectividade, poder socorrer-se dela na medida da discricionaridade técnica que lhe assiste ao proceder à avaliação curricular (parecer da Procuradoria-Geral da República (PGR), in *Diário da República,* 2.ª série, n.º 93, de 21 de Abril de 1989, conclusão 3);

2. O n.º 9 do aviso de abertura do concurso, de onde consta a fórmula de classificação final, viola o n.º 5 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, o que, como acto preparatório, reflecte essa ilegalidade no acto de homologação, pelo que este se encontra ferido de vício de violação de lei;

3. É que deve entender-se que da fórmula de classificação final apenas devem constar as classificações de cada um dos métodos de selecção, sendo que esse apuramento, como a fórmula no caso vertente

quer demonstrar, deve ser prévio à classificação final, e não remetida para esta;

4. O júri não fundamenta os resultados atingidos em cada um dos factores de avaliação curricular, nem a classificação atribuída na entrevista, de modo a poder-se reconstituir o item cognoscitivo do autor do acto impugnado, pelo que o acto recorrido enferma do vício de forma por falta de fundamentação (n.os 2 do artigo 9.º, 1 do artigo 32.º, ambos do Decreto-Lei n.º 498/88, 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77 e 3 do artigo 268.º da CRP)» (fls. 86 e 87 do apenso I).

9 — Na sequência desse despacho, foi publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 172, de 27 de Julho de 1990, a rectificação ao aviso de abertura do concurso, nos seguintes termos constantes de fl. 95 do apenso I, a saber:

«[...]

8. Na classificação e ordenação dos candidatos serão utilizados a avaliação curricular e a entrevista profissional de selecção.

9. A classificação final dos candidatos será expressa numa escala de 0 a 20 valores e resultará da aplicação da seguinte fórmula:

$$CF=\frac{AC+3\times E}{4}$$

Em que:

CF=classificação final;

AC=pontuação obtida na avaliação curricular;

E=pontuação obtida na entrevista.

9.1 Cada juri fixará os itens a considerar na avaliação curricular, bem como a respectiva forma de os quantificar, tendo em conta os termos do preâmbulo deste n.º 9.

9.2. Cada juri definirá a quantificação a atribuir às menções qualitativas da entrevista profissional de selecção, tendo em conta os termos do preâmbulo desde n.º 9, bem como os objectivos consignados a este método de selecção constantes da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro.»

10 — Consta da acta de reunião do júri do concurso, de 15 de Novembro de 1990, de fls. 97 a 99 do apenso I, a qual aqui se dá por reproduzida, nomeadamente que o júri nessa data se reuniu para, de acordo com a rectificação ao aviso de abertura publicada em 27 de Julho de 1990, «proceder à reclassificação e ordenação dos candidatos de acordo com a fórmula constante da rectificação acima mencionada.

[...]

Para o efeito da reapreciação foram usados os critérios abaixo indicados:

a) Avaliação curricular *(AC).*

Foi decidido atribuir a classificação resultante da média aritmética das seguintes parcelas:

Classificação de serviço;
Classificação curricular;
Experiência profissional.

b) Entrevista.

A classificação subjectiva teve em conta a demonstração da habilidade e capacidade para o exercício das funções inerentes ao cargo em concurso.

[...] Dos critérios acima, resultaram os seguintes quadros:

Avaliação curricular:

Nomes	Classificação de serviço	Classificação curricular	Experiência Profissional
Maria Fernanda	18	16	9
João Marques	18	14	7
Violante Gomes	18	14,5	19

Média:

Maria Fernanda — 14,3;
João Gomes — 13;
Violante Gomes — 17,2.

Classificação de serviço — todos os candidatos apresentaram notação de serviço classificado de *Muito bom* nos últimos três anos. Igual a 18 valores na escala de 0 a 20 valores.

Classificação curricular — atendeu-se à classificação da licenciatura+1 valor para a habilitação de grau de mestre+1 valor por acções de formação acumuladas (seminários e cursos), até seis meses, acrescido de 0,5 valores por cada período excedente de três meses+1 valor por projectos e trabalhos desenvolvidos.

Experiência profissional — atribuiu-se 1 valor por cada dois anos de serviço na função pública acrescido de mais 1 valor por cada dois anos de experiência na categoria que detém.

Entrevista:

Maria Fernanda — 20;
João Carlos — 19;
Violante da Conceição — 13.

Classificação final:

	AC	$3\times E$	$\frac{AC+3\times E}{4}$
Maria Fernanda	14,3	60	18,57
João Carlos	13	57	17,50
Violante da Conceição	17,2	39	14,05

[...] De acordo com as classificações ficaram os candidatos ordenados pela ordem que se indica:

1.º Maria Fernanda dos Santos M. B. Lucas;
2.º João Carlos Maia Marques;
3.º Violante da Conceição R. D. Gomes.»

Esta acta mostra-se assinada pelo presidente do júri e pelos dois vogais efectivos.

11 — Esta lista foi homologada por despacho do reitor da Universidade de Aveiro, datado de 16 de Novembro de 1990 (fl. 99 do apenso I) e no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 291, de 19 de Dezem-

bro de 1990, por aviso, foram informados os interessados de que tal lista se encontrava afixada no átrio (nascente) do pavilhão III da referida Universidade (fl. 101 do apenso I).

12 — Desse acto de homologação de 16 de Novembro de 1990 interpôs a recorrente recurso hierárquico para o Ministro da Educação, nos termos constantes de fls. 118 a 123 do apenso I, que aqui se dão por reproduzidos, e que se sintetizam pela forma seguinte:

«Após o recurso anterior e rectificação publicada no *Diário da República,* 2.ª série, de 27 de Julho de 1990, os métodos de selecção eram a avaliação curricular e a entrevista profissional de selecção;

Conforme consta da acta do júri persistiu, no método de selecção de valiação curricular, com vista ao apuramento da menção 'Experiência profissional', o critério de mera contagem do tempo de serviço, valorizando elementos relacionados com antiguidade, o que o n.º 6 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 498/88 apenas elege para funcionarem como condição de desempate. Assim, violou-se a lei.

O acto está também ferido de violação de lei, pois a entrevista, que é método de selecção de natureza complementar e acessória, foi valorizada com o factor de multiplicação 3, enquanto a avaliação curricular — método principal — foi-o com o factor 1.

Foi desrespeitado o artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 498/88, pois na classificação de serviço os resultados foram obtidos sem utilização da escala de 0 a 20.

O acto recorrido está ferido de vício de forma, por falta de fundamentação, porquanto a nota atribuída à entrevista não foi acompanhada de motivação que permitisse à recorrente seguir o itinerário cognoscitivo do júri.

É indiciador de uma atitude persecutória o facto de os métodos de avaliação, designadamente os factores de ponderação, terem sido alterados por forma a diminuir a anterior classificação da recorrente, o que constitui um desvio de poder.

13 — Por despacho de 24 de Janeiro de 1991, do Secretário de Estado do Ensino Superior, foi dado provimento ao recurso, por concordância com parecer para o efeito prestado nesse sentido e que apresentava as seguintes conclusões:

«1. Tendo a entrevista profissional de selecção, na fórmula de classificação final, uma valoração superior à avaliação curricular, tal é violador do princípio reitor da disciplina da actuação do júri consagrado na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, consagrando a predominância de um método subjectivo sobre um método objectivo (v., também, a conclusão 4.ª do parecer n.º 106/88 da PGR, in *Diário da República,* 2.ª série, de 21 de Abril de 1989).

2. Surgindo a nota atribuída na entrevista profissional de selecção desacompanhada de qualquer fundamentação, tal não permite a reconstituição do item cognoscitivo do autor do acto impugnado, ficando-se impossibilitado de saber as razões porque foi emitido e poder avaliar da sua justeza e legitimidade.

Enferma assim o acto recorrido do vício de forma por falta de fundamentação (n.ºs 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77 e 2 do artigo 9.º e 1 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 498/88» (fls. 127 e 128 do apenso I).

14 — Foi então publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 107, de 10 de Maio de 1991, a rectificação do aviso de abertura do concurso, nos termos constantes de fl. 143 do apenso I, de que se realça:

«8. Na classificação e ordenação dos candidatos serão utilizadas a avaliação curricular e a entrevista profissional de selecção.

9. A classificação final dos candidatos será expressa na escala de 0 a 20 valores e resultará da aplicação da seguinte fórmula:

$$CF=\frac{AC+E}{2}$$

Em que:

CF=classificação final;

AC=avaliação curricular;

E=entrevista profissional de selecção».

15 — Na acta de reunião do júri de 28 de Maio de 1991, junta de fls. 145 a 148 do apenso I, consta que, na sequência da rectificação do aviso de abertura acima referido, o júri se reuniu para «proceder à reclassificação e ordenação dos candidatos de acordo com a fórmula constante da rectificação acima mencionada [. . .]

Para efeito da reapreciação foram usados os critérios abaixo indicados:

a) Avaliação curricular *(AC).*

Foi decidido atribuir a classificação resultante da média aritmética das seguintes parcelas:

Classificação de serviço;

Classificação curricular;

Experiência profissional;

b) Entrevista.

A classificação subjectiva teve em conta a demonstração da habilidade e capacidade para o exercício das funções inerentes ao cargo em concurso, nomeadamente:

a) Metodologia utilizada na relação de trabalho com o pessoal que lhe está subordinado;

b) Atitude perante as solicitações e orientações emanadas dos docentes com cargos de supervisão dos trabalhos laboratoriais;

c) Processo de organização, seriação e tratamento de dados com vista à elaboração de estatísticas conducentes a testar hipóteses de trabalho.

Os candidatos Maria Fernanda S. Mesquita B. Lucas e João Carlos Maia Marques responderam de modo muito satisfatório a todas as questões que lhe foram postas. A candidata Violante Conceição Ruivo Dragão Gomes mostrou pouca convicção no que respeita aos assuntos constantes da alínea *a*) e manifesta incompreensão no que respeita às suas relações com os docentes com encargos de supervisão. Quanto à alínea *c*) a sua resposta foi indicadora de poucos conhecimentos.

Dos critérios acima resultaram os seguintes quadros:

Nomes	Classificação de serviço	Classificação curricular	Experiência Profissional	Média
Maria Fernanda	18	16	9	14,3
João Carlos	18	14	7	13
Violante C.	18	14,5	19	17,2

Classificação de serviço — todos os candidatos apresentaram notação de serviço classificado de *Muito bom* nos últimos três anos — 18 valores na escala de 0 a 20 valores.

Classificação curricular — atendeu-se à classificação da licenciatura+1 valor para a habilitação de grau de mestre +1 valor por acções de formação acumuladas (seminários e cursos), até seis meses, acrescido de 0,5 valores por cada período excedente de três meses+1 valor por cada dois anos de experiência na categoria que detém.

Experiência profissional — atribuiu-se um valor por cada dois anos de serviço na função pública, acrescido de mais um valor por cada dois anos de experiência na categoria que detém.

Entrevista:

Maria Fernanda — 20;
João Carlos — 19;
Violante da C. — 13.

Classificação final:

	AC	*E*	$\frac{AC+E}{2}$
Maria Fernanda	14,3	20	17,15
João Carlos	13	19	16,00
Violante Conceição	17,2	13	15,10

De acordo com as classificações ficaram os candidatos ordenados pela ordem que se indica:

1.º Maria Fernanda dos Santos M. B. Lucas;
2.º João Carlos Maia Marques;
3.º Violante da Conceição Ruivo Dragão Gomes.»

Esta acta mostra-se assinada pelo presidente do júri e pelos dois vogais efectivos.»

16 — Tal classificação foi homologada por despacho do reitor da Universidade de Aveiro de 29 de Maio de 1991 (fl. 148 do apenso I).

17 — No *Diário da República,* 2.ª série, n.º 149, de 2 de Julho de 1991, foi publicado aviso, dando conhecimento aos candidatos de que a lista ordenada de classificação final se encontrava afixada no átrio nascente do Pavilhão III da Universidade de Aveiro e que fora homologada por despacho do reitor dessa Universidade, de 29 de Maio de 1991 (fl. 149 do apenso I).

18 — A recorrente foi notificada pelo ofício n.º 1783, de 2 de Julho de 1991 (fl. 35 dos autos), que lhe foi entregue por protocolo, em 3 de Julho de 1991 (fl. 73 do apenso), mas não lhe foi entregue a lista de classificação final.

19 — A recorrente apresentou, em 12 de Julho de 1991, recurso hierárquico desse despacho, o qual dirigiu ao Ministro da Educação, nos termos constantes de fls. 79 a 82 do apenso II, que aqui se dá por reproduzido, mas que se sintetiza pela forma seguinte:

O júri estava obrigado a efectuar nova entrevista, até por que não fundamentara a anterior, sendo pouco plausível que, decorridos dois anos, ainda se recordasse de forma concreta e precisa da maneira como a mesma decorreu;

Não o fazendo, incorreu em vício de violação de lei;

Foi violado o artigo 24.º, n.º 2, alínea *c*), do Decreto-Lei n.º 498/88, pois tomou conhecimento da afixação da lista por ofício, sem que, em anexo, lhe tivesse sido enviada a lista de classificação final;

A avaliação curricular atribuída à recorrente não contém qualquer fundamentação;

O acto impugnado incorreu em vício de violação de lei, pois não podia valorar de forma igual a entrevista e a avaliação curricular;

Violação de lei ainda por na avaliação curricular terem sido valorizados elementos relacionados com a antiguidade o que o n.º 6 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 498/88 apenas elege para funcionarem como condição de desempate em caso de igualdade de classificações;

Violação do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 498/88, por atribuição de 18 valores a cada candidato em correspondência com a classificação de *Muito bom,* quando teria de ser equacionada a menção quantitativa da classificação de serviço para atribuição de pontuação na escala de 0 a 20, multiplicando a nota da classificação de serviço por 2, por forma a fazer corresponder o 10 a 20;

Desvio de poder, pois a média de 17,2 atribuída à recorrente na avaliação curricular visa objectivos de nítido prejuízo para a recorrente, mal se compreendendo que, apesar da reformulação dos métodos e apesar de retirada a preponderância da classificação da entrevista, continue a recorrente em posição valorativa praticamente inalterável.

20 — Tal recurso foi rejeitado, por despacho de 26 de Setembro de 1991, do Secretário de Estado do Ensino Superior, concordante com parecer nesse sentido emitido, constante de fls. 63 a 66 do apenso II, o qual termina com as seguintes conclusões:

«1. Não tendo sido cumprido um dos requisitos legais cumulativos de publicidade do acto de homologação e previsto na alínea *c*) dos n.os 2 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 498/88 e 3 do artigo 268.º da CRP, é tal acto ineficaz;

2. Como são inimpugnáveis os actos ineficazes, deve o presente recurso ser rejeitado.»

21 — Com envio da lista de classificação final foi, então, a recorrente notificada da afixação da lista pelo ofício registado n.º 2601, de 3 de Outubro de 1991 (fl. 41 dos autos), recebido pela recorrente em 4 de Outubro de 1991 (fl. 60 do apenso II).

22 — Do despacho de homologação de 29 de Maio de 1991, interpôs a recorrente, em 15 de Outubro de 1991, recurso hierárquico para o Ministro da Educação, nos termos constantes de fls. 28 a 31 do apenso II, que se sintetiza pela forma seguinte:

«A falta de fundamentação da entrevista fora um dos motivos de anulação do anterior acto de homologação da lista.

Ora, a entrevista é, por natureza, um método subjectivo, pelo que o júri estava obrigado a efectuar nova entrevista, até pelo facto de não ter fundamento a anterior e não ser plausível que, decorridos dois anos, se recordasse da forma concreta e precisa como a mesma decorrera, para agora suprir a falta de fundamentação.

Assim, não tendo o júri efectuado nova entrevista, fundamentou acto inexistente.

O júri falseou os dados na acta ao afirmar na acta que a recorrente mostrou pouca convicção no que respeita à metodologia utilizada na relação de trabalho com o pessoal que lhe está subordinado, porquanto esta não tem pessoal subordinado.

Ocorreu, assim, desvio de poder, por utilização de fim diverso (selecção do melhor candidato) do que a lei atribui ao júri.

Falta de fundamentação da entrevista, pois o júri apenas utiliza meros juízos de valor, sem qualquer suporte factual.

O júri parte de uma *petitio principis* de reserva mental em relação à recorrente e, não obstante o reconhecimento pela sua competência funcional, revelou-se incapaz de levar o concurso a porto seguro, pelo que deve ser substituído.

Actuou com claro desvio de poder, pois a média atribuída à recorrente na avaliação curricular — 17,2 — visa objectivos de nítido prejuízo para esta.

Mal se compreende que, apesar da reformulação de métodos e apesar de ter sido retirada a preponderância da entrevista, continue a recorrente com posição valorativa praticamente inalterável.

Violação de lei por ter sido atribuído à entrevista o mesmo coeficiente da avaliação curricular.

Violação de lei, por, na avaliação curricular, terem sido valorados elementos relacionados com a antiguidade, o que o n.º 6 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 498/88 apenas elege para funcionarem como condição de desempate em caso de igualdade de classificação.

Violação do artigo 31.º do citado Decreto-Lei n.º 498/88, ao atribuir a cada um dos concorrentes 18 valores pela classificação de serviço de *Muito bom,* pois teria antes de equacionar a menção quantitativa da classificação de serviço para atribuição da pontuação correspondente na escala de 0 a 20, multiplicando a nota da classificação de serviço por 2, por forma a fazer corresponder o 10 a 20.»

23 — Sobre tal recurso hierárquico foi prestado o parecer de fls. 9 a 18 do apenso II, que aqui se dá por reproduzido, o qual termina com as seguintes conclusões:

«1. Ao fundamentar a nota atribuída na entrevista, o júri cumpriu a lei, adicionando-lhe o elemento em falta, não sendo necessário repeti-la para se considerar o acto perfeito;

2. Alegando desvio de poder, devia a recorrente ter alegado e provado os factos demonstradores de que foi prosseguido um fim ilegal, qual foi esse fim prosseguido e o que deveria ter sido, e provar, nos termos do artigo 19.º da Lei Orgânica do STA, que o motivo ilegal foi principalmente determinante da prática do acto;

3. Os fundamentos utilizados relativamente à entrevista como avaliação curricular são claros, suficientes e congruentes, esclarecendo concretamente a motivação e permitindo a reconstituição do iter cognoscitivo seguido pelo juri;

4. Como entende a PGR, no parecer n.º 106/88 (n.º 5.4) não se retira de qualquer disposição do Decreto-Lei n.º 498/88, dever ser atribuída à entrevista um coeficiente valorativo inferior à avaliação curricular, não podendo é ser superior, mas sendo perfeitamente admissível a paridade;

5. A classificação de serviço deve expressar-se numa menção qualitativa, não podendo o júri fazer uso da expressão quantitativa atingida ao notar, pois tal seria violador da lei (artigos 5.º e 9.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83 e 11.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 248/85, e parecer da PGR n.º 25/91);

6. A antiguidade constitui um critério objectivo de avaliação que na ordenação dos candidatos e sua classificação final o júri deverá considerar como preferencial, sem prejuízo de, pela sua objectividade, poder socorrer-se dela na medida da discricionaridade técnica que lhe assiste ao proceder à avaliação curricular (v. conclusão 3.ª do parecer da PGR n.º 106/88);

7. Termos em que deve negar-se provimento ao recurso.»

24 — Sobre esse parecer, o Secretário de Estado do Sistema Educativo exarou, com data de 23 de Novembro de 1991, o seguinte despacho: «Concordo e consequentemente nego provimento ao recurso».

25 — Deste despacho foi a recorrente notificada em 5 de Dezembro de 1991 (fl. 7 do apenso II).

26 — Relativamente ao ano de 1982, os notadores atribuíram à recorrente a notação de serviço de 5, o que o reitor da Universidade de Aveiro, por despacho de 27 de Fevereiro de 1984, louvando-se no parecer da comissão paritária, elevou para 6,6, correspondente à classificação de *Bom* (fls. 79 e 80 dos autos).

Nenhum dos notadores é algum dos membros do júri do concurso em causa.

27 — Relativamente ao ano de 1984, o notador, que não é nenhum dos membros do júri do concurso em causa, atribuiu à recorrente a pontuação final de 6,1, a qual, por despacho do reitor da Universidade de Aveiro, de 4 de Novembro de 1984, após parecer da comissão paritária foi fixada em 6,6, correspondente à classificação de *Bom* (fls. 92 e 93 dos autos).

28 — Em 2 e 12 de Novembro de 1984, a ora recorrente dirigiu ao reitor da Universidade de Aveiro as exposições de fls. 85 e 84, respectivamente, dos autos, discordando do facto de não haver nenhuma proposta dos serviços no sentido da sua promoção, mas aquelas foram desatendidas, nos termos dos despachos nelas exarados e que aqui se dão por reproduzidos.

29 — O júri do concurso considerou as classificações de serviço da recorrente relativas aos anos de 1986, 1987 e 1988, todas de *Muito bom* (fls. 47 e 47 v.º do apenso II).

30 — Relativamente ao ano de 1989, a recorrente, por despacho do reitor da Universidade de Aveiro, foi classificada de *Bom,* do qual interpôs recurso para o Ministro da Educação, nos termos constantes de fls. 81 a 92 dos autos, mas que foi rejeitado, por despacho do Secretário de Estado do Ensino Superior, de 30 de Janeiro de 1991 (fl. 93).

Um dos notadores foi o Dr. Gustavo Cardoso Nunes Caldeira, membro do júri do concurso em causa, o qual subscreveu a ficha de notação em 16 de Janeiro de 1990 (fl. 94 dos autos).

Na ficha de notação não estavam preenchidos os itens de pontuação 5 — Aperfeiçoamento profissional — e 7 — Criatividade.

Nessa ficha os notadores, relativamente à rubrica «Opinião sobre a aptidão do notado para o eventual exercício de funções de categoria superior e de funções de chefia», responderam: «Em face da resposta em 1, os notadores entendem não ter elementos para se pronunciarem com o indispensável fundamento».

E em 1 dessa ficha, na apreciação geral, responderam:

«Os notadores não têm elementos que lhes permitam classificar os itens 5 e 7, dada a situação de funcionária no departamento durante vários meses do ano tida como transitória por se pensar que regressaria eventualmente ao INIP, instituição em que prestou serviço no decurso dos três anos anteriores. Os notadores admitem que alguma das notações eventualmente consideradas menos favoráveis sejam o resultado do trabalho individualizado em continuação do trabalho feito no INIP.»

V — *B*) Não tendo a recorrente indicado uma ordem de precedência do conhecimento dos vícios imputados ao acto recorrido, de harmonia

com o disposto nos n.os 1 e 2, alínea *b*), do artigo 57.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, conhecer-se-á desses vícios pela ordem que se segue, pois desse modo se considera ficar assegurada uma mais eficaz tutela dos interesses ofendidos.

Em conformidade com o alegado, a recorrente imputa ao acto recorrido violação de lei, sem especificar qualquer norma, pelo facto de ter sido atribuído à entrevista profissional de selecção o mesmo coeficiente de valoração que foi dado à avaliação curricular (conclusão 3), e, na conclusão n.º 8, em consonância com essa arguição, ainda violação de lei, pelo facto de o júri ter valorado em termos de igualdade, ambos os referidos métodos de selecção, em detrimento «de métodos objectivos integrados no método principal», quando a entrevista é «um referencial subjectivo, facultativo e acessório».

Face ao que vem provado, é certo que do aviso do concurso supra V — *A* — 14) consta que a avaliação curricular e a entrevista, a valorar de 0 a 20 cada um desses métodos, estão parificados quanto ao coeficiente em que entram para a classificação final.

E o júri do concurso procedeu nessa conformidade ao classificar os três concorrentes (supra V — *A* — 15).

Este concurso, como resulta do seu aviso de abertura, rege-se pelo que dele consta e subsidiariamente pelo Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro.

Este diploma revogou o Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro [artigo 49.º, alínea *b*)].

Neste expressamente se dizia que a entrevista era um método complementar de selecção, nomeadamente da avaliação curricular (artigos 31.º, n.º 2, e 32.º, n.º 4); que a entrevista só seria de *per si* eliminatória em concursos de ingresso, quando o conteúdo do cargo a prover exigisse o recurso a essa forma de selecção (artigo 31.º, n.º 2); que a classificação da entrevista seria feita com valores de 0 a 20, enquanto a classificação da entrevista consistia numa das seguintes menções qualitativas: favorável preferencialmente, bastante favorável com reservas e não favorável, correspondendo-lhe as classificações de 20, 16, 12, 8 e 4 valores, respectivamente (artigo 34.º, n.º 2); que a classificação final resultava da média aritmética, simples ou ponderada, das classificações obtidas em todas as operações de selecção, adoptando-se a escala de 0 a 20 valores (artigo 35.º, n.os 3 e 4).

Perante tal regime, no parecer da PGR n.º 106/88, de 23 de Março de 1989, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 93, de 21 de Abril de 1989, depois de se considerar na avaliação o método principal e objectivo, em contraposição à índole complementar e subjectiva da entrevista, afirmou-se que «não se retira do normativo (n.º 4 do artigo 32.º), nem de qualquer outra disposição do diploma, dever ser atribuído à entrevista um coeficiente valorativo inferior ao método principal [. . .]».

E, nessa conformidade, se decidiu neste Tribunal (Acórdão de 28 de Novembro de 1991, in recurso n.º 28 008) que cada um desses métodos, com a valoração própria, entram em pé de igualdade para a média aritmética final, não violando a lei o facto de se conferir o mesmo «peso» à entrevista do que à avaliação curricular.

Pois bem, pelo Decreto-Lei n.º 498/88, deixou de se referir expressamente que a entrevista é um método complementar.

Nos termos do n.º 1 do artigo 26.º desse diploma, refere-se apenas que, quer a avaliação curricular, quer a entrevista profissional de selecção, são métodos de selecção a utilizar no concurso.

É certo, porém, que nele se estabelece só poder ser utilizada a entrevista conjuntamente com um ou mais dos restantes e seguintes métodos: prova de conhecimentos, avaliação curricular, curso de formação profissional (n.º 2 do artigo 26.º).

E daqui, de certo modo, se pode concluir a sua índole complementar, na medida em que, não podendo ser utilizado isoladamente, só pode complementar qualquer um dos outros já referidos métodos, onde se inclui a avaliação curricular.

Tal como já acontecia com o Decreto-Lei n.º 44/84, a avaliação curricular pode ter carácter eliminatório, enquanto a entrevista apenas poderá ter esse carácter «nos concursos de ingresso, sempre que o conteúdo funcional do cargo a prover o justifique» (n.º 3, *ibidem*).

No artigo 27.º, correspondente ao n.º 4 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 44/84, relativamente aos métodos de selecção, não se estabelece expressamente a índole de método complementar para a entrevista, ao contrário do que se fazia no correspondente preceito do Decreto-Lei n.º 44/84.

Por outro lado, a classificação da entrevista deixa agora de ser feita por menção qualitativa, seguindo o mesmo critério legalmente fixado para a entrevista, pois os resultados obtidos, num e noutro método de selecção, serão classificados de 0 a 20 valores (artigo 31.º, n.º 1), mantendo-se o regime anterior para a classificação final, já que as classificações obtidas em ambas as operações de selecção entram na determinação da média aritmética, simples ou ponderada, da qual resultará a classificação final (artigo 32.º, n.º 5).

Contrariamente ao que parece entender a ora recorrente, no Decreto-Lei n.º 498/88 não se dispõe que a avaliação curricular seja método obrigatório e a entrevista seja método facultativo.

Temos, assim, que o Decreto-Lei n.º 498/88 não reforçando, embora, o «peso» da entrevista para a classificação final, pelo menos manteve-a como método de selecção que, quando adoptado, tem a mesma dignidade, valor ou importância que a avaliação curricular, tendo cada um deles a valoração própria de 0 a 20 valores e concorrendo, em igualdade, para a média aritmética final, pelo que, tal como se entendeu para o regime constante do Decreto-Lei n.º 44/84, não se retira do Decreto-Lei n.º 498/88 que esteja vedado atribuir à entrevista um coeficiente valorativo igual ao atribuído à avaliação curricular.

Improcedem, assim, as conclusões 3 e 8.

V — *C*) Improcedem igualmente a conclusão 5, traduzida na violação do n.º 6 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 498/88, pois, como resulta de supra V — *A*)2, no que não atentou a recorrente, o aviso de abertura do concurso foi rectificado, conforme publicação no *Diário da República,* 2.ª série, de 28 de Dezembro de 1989, em termos de os dois primeiros vogais designados na composição do júri serem os vogais efectivos e os dois últimos serem os vogais suplentes.

V — *D*) Também improcede a conclusão 6, já que, sendo certo que a entrevista da recorrente ocorreu «na presença de todos os elementos do juri» (supra V — *A* — 5), certo é também que nenhuma disposição legal impedia que tal acontecesse e, compreensivelmente, justificava-se que a ela assistissem também os vogais suplentes, pre-

venindo-se a eventual substituição dos efectivos sem repetição da mesma.

V — *E*) Na conclusão 9 imputa-se ao acto impugnado a ofensa dos princípios da justiça e imparcialidade consignados no artigo 266.º, n.º 2, da CRP.

Esta conclusão surge em conformidade com o alegado na petição inicial, onde a recorrente sustenta que do processo do concurso, designadamente da utilização da entrevista para «anular» a sua nota de avaliação curricular, se conclui pela existência de inimizade, pelo menos do vogal do júri, Dr. Gustavo Caldeira, que não pediu escusa, não obstante ser um dos notadores na sua classificação de serviço, relativa ao ano de 1989, assim incorrendo na violação dos artigos 1.º, alínea *d*), e 5.º, n.º 1, alínea *d*), ambos do Decreto-Lei n.º 370/83, de 6 de Outubro. Diploma que, estabelecendo impedimentos dos órgãos da Administração, funciona como garantia dos princípios da justiça e imparcialidade consagrados no referido preceito constitucional.

Como vemos não se imputa ao acto recorrido uma ofensa directa de preceito constitucional, mas antes por via reflexa ou indirecta, através da desconformidade desse acto com preceitos da lei ordinária onde obteve acolhimento o princípio da imparcialidade do órgão e agentes da Administração.

O desrespeito do preceito constitucional confunde-se com o resultado que se obterá pela alegada violação da lei ordinária, pelo que se conhecerá deste vício nesta perspectiva.

A lei não proíbe a utilização da entrevista profissional de selecção como método de selecção a utilizar em concursos internos gerais de acesso, como no caso ocorreu (artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 498/88).

Não se mostra alegado ou provado que qualquer membro do júri, nomeadamente o vogal efectivo, Dr. Gustavo Cardoso Nunes Caldeira, seja o responsável pelo facto de a entrevista ter sido estabelecida no aviso de abertura do concurso em causa como um dos métodos de selecção.

Nos recursos hierárquicos dos actos de classificação final, interpostos pela recorrente, nunca esta se insurgiu pelo facto de a entrevista ter sido utilizada como método de selecção no concurso ou pelo facto de o Dr. Gustavo Caldeira intervir como membro do júri respectivo.

Também, em conformidade, as rectificações feitas ao aviso de abertura do concurso, na sequência do provimento de dois desses recursos, por invocadas ilegalidades, deixaram sempre intocadas a composição do júri do concurso e a utilização da avaliação curricular e da entrevista como métodos de selecção no concurso a que a recorrente se candidatara.

Não resulta assim dos autos que a utilização da entrevista como método de selecção no caso em apreço, ou as anulações dos actos homologatórios das classificações finais, nomeadamente por ilegalidades detectadas no aviso de abertura do concurso, revelem qualquer inimizade dos membros do júri em relação à recorrente e, concretamente, também por parte do vogal efectivo já referido, Dr. Gustavo Caldeira.

É certo que este foi notador na classificação de serviço da recorrente, relativa ao ano de 1989 (supra V — *A* — 29), mas, de um lado, tal classificação não foi tomada em conta na classificação final da recorrente (supra V — *A* — 28), e, por outro lado, o que consta da respectiva ficha de notação, nomeadamente da «apreciação geral» não revela qualquer inimizade daquele para com a ora recorrente, sendo certo que a respectiva classificação foi atribuída por despacho do reitor da Universidade de Aveiro, que se firmou na ordem jurídica como caso decidido.

Não se prova, em suma, que entre a recorrente e esse membro do júri existisse grande inimizade, no decorrer do concurso ou ao tempo do acto de classificação final, pelo que não houve ofensa do disposto no artigo 5.º, n.º 1, alínea *d*), do Decreto-Lei n.º 370/83, nem ocorre circunstancialismo integrante da previsão do artigo 1.º, alínea *d*), desse diploma, contra o que sustenta a recorrente.

Desta sorte, atento o invocado pela recorrente e a prova constante dos autos e acima especificada, também não foram ofendidos os princípios de imparcialidade e de justiça, constantes do artigo 266.º, n.º 2, da CRP.

V — *F*) A recorrente levou à conclusão 1 o vício de desvio de poder.

A este respeito a recorrente alegou na petição de recurso que tal vício resultou do seguinte:

O desenrolar do concurso, recursos hierárquicos da recorrente, seus provimentos, rectificação final indiciam uma clara reserva mental em relação à recorrente.

O seu currículo, conforme foi entregue com a sua candidatura, é riquíssimo e os seus méritos têm sido reconhecidos por todos, sendo também a candidata mais antiga na categoria de técnica superior de 1.ª classe.

Daí, que o juri, designadamente, socorrendo-se da entrevista, tenha ajuízado, prosseguindo fim diverso do de escolha do melhor candidato.

A classificação da recorrente em último lugar é o culminar de um longo processo de animosidade e que visa impedi-la de qualquer promoção, quer através do mecanismo de classificação de serviço, quer de não distribuição de tarefas, como resulta dos factos ora especificados em supra V — *A* — 26, 27, 28 e 30.

Mesmo que se entenda que a intervenção do Dr. Gustavo Caldeira como membro do júri não viola o princípio da imparcialidade da Administração, uma vez que o mesmo mantém relação de inimizade com a recorrente, daí resulta que houve propósito consciente e deliberado de prosseguir fim diverso do visado pela lei reguladora dos concursos — a escolha dos mais aptos.

O júri do concurso falseou os dados de fundamentação da entrevista, porquanto afirma que a recorrente mostrou pouca convicção no que respeita à metodologia utilizada na relação de trabalho com o pessoal que lhe está subordinado, quando a recorrente não tem pessoal subordinado.

Face ao regime consagrado no Decreto-Lei n.º 498/88 (artigos 5.º, 25.º, 26.º e 27.º, como aliás já acontecia com o regime anterior do Decreto-Lei n.º 44/84, pode dizer-se que através do concurso se procura, fundamentalmente, a selecção dos candidatos mais aptos, tendo em atenção o conteúdo funcional do cargo a prover.

A recorrente, como vimos, por vários fundamentos, imputa ao acto impugnado e processo do concurso que encerrou, em continuidade de outros procedimentos, o prosseguimento de um fim legal: impedir que a recorrente fosse promovida.

Vejamos.

Desde o aviso inicial do concurso que a entrevista surge como método de selecção do concurso em causa, o que a lei permite, como resulta do artigo 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 498/88.

Não é da competência do júri a abertura do concurso (artigo 14.º, *ibidem*), nem se mostra nos autos ou no processo instrutor que o júri fosse responsável pela escolha da entrevista com método de selecção no concurso em apreço.

E, porque de entre os fundamentos da entrevista, a recorrente invoca um deles como contendo matéria indiciária de desvio de poder, impõe-se-nos a sua análise sob esse enfoque.

A entrevista profissional de selecção tem por objectivo [artigo 27.º, n.º 1, alínea *d*), do Decreto-Lei n.º 498/88] «determinar e avaliar, numa relação interpessoal e de forma objectiva e sistemática, as capacidades e aptidões do candidato por comparação com o perfil de exigência da função».

Nos termos do artigo 25.º desse diploma o juri, no âmbito da sua capacidade técnica, pode adoptar factores genéricos, idóneos para determinar as capacidades e aptidões dos candidatos, face ao da exigência da função, correspondente ao lugar a preencher.

No caso (supra V — *A* — 15) o júri para a classificação da entrevista, tendo em vista a «demonstração da habilidade e capacidade para o exercício das funções inerentes ao cargo», fixou, entre outros, o seguinte factor:

«*a*) Metologia utilizada na relação de trabalho com o pessoal que lhe está subordinado.»

Na fundamentação da classificação atribuída pelo júri à recorrente na entrevista, o júri referiu, quanto a tal factor, que esta «mostrou pouca convicção no que respeita aos assuntos constantes da alínea *a*).»

A recorrente não põe em causa que com esse factor se não visasse conseguir a selecção dos candidatos mais aptos, tendo em conta o conteúdo funcional dos cargos a prover, mas apenas refere que, com a resposta do júri, «foram falseados os dados de fundamentação da entrevista», pois ela «não tem pessoal subordinado».

Ora, como resulta do exposto, o factor em causa, referia-se, não à metodologia utilizada pelos candidatos nas relações de trabalho com o pessoal que lhe estava subordinado em face das funções que então exerciam, reportando-se sim à metodologia que os candidatos entendiam dever ser utilizada com o pessoal que lhe estava subordinado, atendendo às funções correspondentes ao cargo a prover, uma vez que o que se pretendia com tal factor era obter elementos para determinar e avaliar a «habilidade e capacidade para o exercício das funções inerentes ao cargo em concurso».

Portanto, não se demonstra que o júri, com a invocação feita quanto ao comportamento da recorrente, relativamente ao referido factor, tenha falseado «os dados de fundamentação da entrevista».

Logo, para efeitos do invocado vício de desvio de poder, irreleva esse fundamento.

Os factos constantes de supra V — *A* — 26, 27, e 30, nada têm a ver com o presente concurso, uma vez que as classificações aqui atendidas para o efeito respeitam aos anos de 1986, 1987 e 1988 (supra V — *A* — 29) e não demonstrou a recorrente que existisse qualquer inimizade em relação a ela por parte do Dr. Gustavo Caldeira.

Quanto aos factos constantes de supra V — *A* — 28, deles apenas resulta que a ora recorrente, em 1984, discordou de não haver propostas dos serviços no sentido da sua promoção, o que não foi atendido por despachos reitorais, mas, esses factos não são suficientes para convencer que contra a recorrente houvesse animosidade e intenção de impedir a sua promoção.

Assim, insubsiste a invocação feita pela recorrente de que a sua classificação em 3.º lugar no presente concurso seja o culminar de longo processo anterior em que se integravam tais factos.

A recorrente obteve provimento em dois recursos hierárquicos anteriores ao acto de classificação final, por ilegalidades do aviso de abertura do concurso e falta de devida fundamentação do acto de classificação final e da entrevista, e, através de um outro recurso, conseguiu que fosse notificada do acto de classificação final, nos termos legais, ou seja, com entrega da respectiva lista de classificação final no acto de notificação.

Mas do desenrolar do concurso, nos termos em que este ocorreu (supra V — *A* — 1 a 25), não se colhe qualquer indício no sentido de convencer que exista qualquer reserva mental em relação à recorrente; que se tenha atendido ao seu currículo em termos prejudiciais para ela, tanto mais que a recorrente, quanto a tal aspecto sempre obteve a melhor pontuação, designadamente no acto último de classificação, onde claramente se distancia dos dois outros candidatos; em suma, que o mesmo tenha visado o fim ilícito que a recorrente lhe imputa.

Antes resulta a convicção de que se pretendeu sempre o cumprimento do regime legalmente estabelecido, concedendo-se provimento a recursos dos recorrentes com fundamento em ilegalidades constatadas, e com ressalva dos direitos e interesses dos candidatos.

É certo que, desde a acta inicial relativa à classificação final dos candidatos, contendo a classificação destes na entrevista, sempre a recorrente surge em 3.º lugar e com a pontuação de 13 na entrevista.

Mas tais factos, como é manifesto, face aos motivos constantes da fundamentação dos mesmos (supra V — *A* — 15) e insubsistência para este efeito da resposta do juri quanto a um dos elementos de ponderação da entrevista, como se decidiu, a inexistência de prova no sentido de que o Dr. Gustavo Caldeira, ou algum membro do júri, tenha inimizade em relação à recorrente, como também se decidiu, deixam intocada a presunção de legalidade do acto impugnado e os que sufragou, pela manutenção do acto de homologação da classificação final, presunção que envolve o fim legal prosseguido com o concurso em apreço e actos que dele fazem parte: selecção dos candidatos mais aptos, tendo em atenção o conteúdo funcional dos cargos a prover pelo concurso.

Pelo que vem exposto, e atento o vício arguido, a recorrente não logrou convencer o tribunal, como lhe cabia, que o processo de concurso em causa e os actos que o integram, incluindo o acto terminal e ora objecto do recurso contencioso, tenham sido desencadeados por outro qualquer motivo principalmente determinante e não condizente com o referido fim visado na lei para os concursos de acesso na função pública (artigos 19.º, § único, da Lei Orgânica do STA e 35.º, n.º 2, do Código Civil).

Improcede pois também o alegado vício de desvio de poder e a conclusão 1 da alegação final.

V — *G*) Passemos à conclusão 4. Aí se imputa ao acto recorrido o vício de violação de lei, porquanto na avaliação curricular foram valorizados elementos relacionados com a antiguidade que o n.º 6

do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 498/88 apenas elege para funcionarem como condição de desempate no caso de igualdade de classificação.

Na citada disposição, prescreve-se:

«Em caso de igualdade de classificação, nos concursos internos, preferem, sucessivamente, os candidatos mais antigos na categoria, na carreira ou na função pública e, subsistindo igualdade, o candidato do serviço ou organismo interessado».

Na acta de reunião do júri que procedeu à classificação e ordenação dos candidatos (supra V — *A* — 15) foi decidido que na avaliação curricular a classificação resultava da média aritmética das seguintes parcelas:

Classificação de serviço;
Classificação curricular;
Experiência profissional.

Na experiência profissional atribuiu-se um valor por cada dois anos de serviço na função para cada um dos candidatos, acrescido de mais um valor por cada dois anos de experiência na categoria.

Nos termos da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 498/88, a avaliação curricular tem por objectivo:

«Avaliar as aptidões profissionais dos candidatos, ponderando, de acordo com as exigências da função, a habilitação académica de base, a formação e qualificação e experiência profissionais, na área para que o concurso for aberto.»

A experiência profissional, integra, pois, a avaliação curricular e a área funcional é um referencial imperativo na apreciação e valoração daquela.

Ora, a «experiência profissional» é conceito normativo indeterminado, pelo que, a escolha por parte do júri dos pressupostos de facto que o hão-de preencher, não resultando estes vinculamente da lei, pode ser feita pelo júri, no âmbito da sua perícia técnica, para o que goza de uma margem de livre apreciação.

E, assim, essa escolha só é sindicável pelo tribunal se se traduzir em erro grosseiro ou palmar.

Ora, não pode deixar de reconhecer que, na avaliação da experiência profissional, o tempo de serviço constitui um elemento de ponderação idóneo e adequado, que, portanto, se deve considerar válido desde que não proibido por lei e desde que seja aplicado a todos os concorrentes em condições de objectividade e igualdade.

Assim, o facto de a antiguidade funcionar como critério de desempate, nos termos do n.º 6 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 498/88, não exclui a possibilidade de, para outros efeitos, nomeadamente para a experiência profissional, com ponderação específica neste aspecto, o júri apreciar esse tempo de serviço.

Neste sentido o parecer da PGR n.º 106/88, já acima referido, e o Acórdão desta Secção de 1 de Junho de 1989, in recurso n.º 24 115, embora reportados ao correspondente n.º 6 do artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 44/84.

Portanto, no caso, não se mostra proibida por lei nem é erro grosseiro a escolha que o júri fez da antiguidade na função pública e na categoria detida pelos candidatos para avaliar do subfactor experiência profissional, integrante da avaliação curricular.

Mas, mesmo que assim se não entendesse, o fundamento invocado não conduziria à anulação do acto impugnado.

Com efeito, como resulta da acta da reunião do júri, quanto a esse subfactor ou parcela integrante da avaliação curricular, aos candidatos foram atribuídos os seguintes valores:

M. Fernanda — 9;
João Carlos — 7;
Recorrente — 19.

Nas outras parcelas foram atribuídos os seguintes valores, respectivamente:

M. Fernanda:

Classificação de serviço — 18;
Classificação curricular — 16.

João Carlos:

Classificação de serviço — 18;
Classificação curricular — 14.

Recorrente Violante:

Classificação de serviço — 18;
Classificação curricular — 14,5.

Quanto a tal método de avaliação curricular integrando os itens referidos de classificação de serviço, classificação curricular e experiência profissional, foram aos três candidatos atribuídos os seguintes valores, obtidos pela média aritmética dessas parcelas:

M. Fernanda — 14,3;
João Carlos — 13;
Recorrente — 17,2.

A classificação final dos candidatos foi estabelecida pela ordem seguinte, em resultado da média aritmética obtida nos seguintes termos:

1.º Maria Fernanda [. . .], com 17,2 valores, tendo 14,3 valores na média dos elementos integrantes da avaliação curricular e 20 valores na entrevista.

2.º João Carlos [. . .], com 16 valores, tendo 13 valores na média dos elementos valorados para avaliação curricular e 19 na entrevista.

3.º A ora recorrente, com 15,1 valores, tendo 17,2 valores na média dos factores integrantes da avaliação curricular e 13 na entrevista.

Do exposto resulta que, no caso, mesmo que à ora recorrente fosse atribuída a valoração máxima de 20 no item «experiência profissional», por atendibilidade de outros índices de ponderação diversos da antiguidade na função pública e da antiguidade na categoria, e ainda que se mantivessem quanto aos outros candidatos, para a experiência profissional, os valores que nesse tocante lhes foram atribuídos, nunca a ora recorrente, por esse meio, alcançaria ultrapassar a classificação do candidato graduado à sua frente, pois apenas obteria a média aritmética na classificação final de 15,25, segundo a fórmula para o efeito constante do aviso de abertura do concurso [supra V — *A* — 14]:

Classificação curricular — 18;
Experiência — 14,5;

Classificação de serviço — 20.
Avaliação curricular: média aritmética — 17,50.

Classificação final: $\frac{AC=17{,}50+E=13}{2} = 15{,}25$

Ora, o segundo classificado, atentos os pressupostos acima expostos, sempre obteria a classificação de 16, que lhe foi atribuída pelo acto posto em crise no recurso.

Do exposto resulta que a ilegalidade imputada e constante deste fundamento do recurso contencioso subjectivo interposto pela recorrente não lesou qualquer direito ou interesse legalmente protegido desta e que da anulação do acto objecto do recurso por tal fundamento a recorrente não retiraria qualquer vantagem ou utilidade para a sua esfera pessoal.

Ou, vistas as coisas por outro ângulo, o imputado erro de direito em que teria incorrido o acto impugnado, segundo o fundamento de recurso ora em análise, não é erro essencial, pelo que, em princípio, salvo ocorrendo outro vício determinante da reposição da legalidade, não releva o imputado desvalor da sua desconformidade com a lei, já que, com a reparação desse erro, a recorrente não lograria obter pontuação que lhe permitisse ultrapassar, na classificação final, o candidato graduado à sua frente, fim visado pela recorrente com a interposição do presente recurso.

Por tudo o que vem exposto, improcede esse fundamento do recurso.

V — *H*) Resta-nos conhecer do vício de forma por falta de fundamentação levado às conclusões 2 e 7 da alegação.

Aí se imputa esse vício ao acto recorrido, por serem obscuros, contraditórios e insuficientes os fundamentos da classificação da entrevista, não esclarecendo concretamente a motivação de tal acto.

Como resulta dos objectivos legalmente estabelecidos para a entrevista na alínea *d*) do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 498/88, esta envolve por parte do júri um juízo valorativo quanto às capacidades e aptidões do candidato, por comparação com o perfil de exigências da função.

O acto classificatório deste método de selecção surge, pois, como conclusão de juízos pessoais dos membros do juri, em resultado da sua perícia técnica e do comportamento concreto do candidato no decorrer da entrevista.

Respeita ao mérito dos candidatos e, por isso, situa-se na chamada zona de liberdade administrativa de decisão, pelo que, sendo o recurso contencioso de mera legalidade, salvo disposição em contrário (artigo 6.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais), bem se compreende que o tribunal, em recurso que tenha por objecto o acto terminal do concurso, só sindique o acto de classificação da entrevista quando lhe seja imputada a inobservância de algum aspecto legalmente vinculado, erro nos pressupostos, desvio de poder ou erro de valoração de tal modo grosseiro ou manifesto que traduza violação do princípio da justiça, a que Administração está vinculada (artigo 266.º, n.º 2, da CRP e Freitas do Amaral, *Nos Dez Anos da Constituição,* da Imprensa Nacional-Casa da Moeda, p. 21).

E, uma vez que a exigência da fundamentação, enquanto garantia dos administrados, se destina a permitir que estes possam fazer uma opção consciente entre a aceitação da legalidade do acto e a justificação do respectivo recurso contencioso (cf. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho), deve ter-se em conta aqueles aspectos limitados da sindicabilidade contenciosa do acto terminal, através de eventuais ilegalidades do acto classificatório da entrevista.

Por outro lado, também e para o efeito não pode deixar de se ter em conta a relatividade do conceito de fundamentação de actos administrativos, que ressalta das normas do artigo 1.º do citado Decreto-Lei n.º 256-A/77 (sobre a relatividade do conceito, cf. Acórdão do STA, pleno, de 15 de Dezembro de 1987, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 318, p. 813, e da Secção de 22 de Março de 1984, recurso n.º 15 726).

Nesta perspectiva, compreende-se que neste Tribunal se tenha firmado jurisprudência, no que respeita à fundamentação de actos de conteúdo classificativo e valorativo dos júris, em concursos na função pública para recrutamento e selecção de pessoal, no sentido de que tais deliberações se devem considerar suficientemente fundamentadas desde que das actas respectivas constem directamente ou por remissão inequívoca para outros documentos do concurso, os elementos, factores, parâmetros ou critérios na base dos quais o júri procedeu à ponderação determinante do resultado concreto a que chegou (cf., entre outros, Acórdãos do pleno de 7 de Junho de 1979, in recurso n.º 10 002, da Secção de 10 de Janeiro de 1989, recurso n.º 24 145, de 14 de Março de 1989, in recurso n.º 18 831 e de 2 de Maio de 1989, in recurso n.º 24 047).

No caso em apreço, o júri do concurso atribuiu 13 valores na entrevista à recorrente e aos dois restantes candidatos 20 (M. Fernanda) e 19 valores (João Carlos) (supra V — *A* — 15).

E consta da respectiva acta o seguinte:

«A classificação subjectiva teve em conta a demonstração da habilidade e capacidade para o exercício das funções inerentes ao cargo em concurso, nomeadamente:

a) Metodologia utilizada na relação de trabalho com o pessoal que lhe está subordinado;

b) Atitude perante as solicitações e orientações emanadas dos docentes com cargos de supervisão dos trabalhos laboratoriais;

c) Processos de organização, seriação e tratamento de dados com vista à elaboração de estatísticas conducentes a testar hipóteses de trabalho.»

O júri, pois, por forma objectiva, enunciou os factores ou itens sobre que incidiu a entrevista e com base nos quais procedeu à ponderação determinante do resultado concreto a que chegou a final.

E consta da acta ainda o seguinte:

«Os candidatos Maria Fernanda [...] e João Carlos responderam de modo muito satisfatório a todas as questões que lhe foram postas. A candidata Violante Conceição [...] mostrou pouca convicção no que respeita aos assuntos constantes da alínea *a*) e manifesta incompreensão no que respeita às suas relações com os docentes em encargos de supervisão. Quanto à alínea *c*), a sua resposta foi indiciadora de poucos conhecimentos.»

Esta fundamentação, atento o tipo de acto em causa, situa-se a um nível informativo suficiente para garantir que a recorrente, face ao limitado âmbito dos fundamentos para a respectiva impugnação contenciosa, pudesse agir em defesa dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos.

Com efeito, dela resultam por forma suficiente, com clareza e congruência, segundo um destinatário normal e atento o tipo de acto, os parâmetros objectivos a que ficou sujeita a entrevista de todos os candidatos e a motivação concreta da pontuação que pelo júri foi atribuída à recorrente, bem como as razões por que obtiveram melhor pontuação na entrevista os dois outros candidatos, e em termos

de, designadamente, tal destinatário poder fazer um juízo esclarecido sobre se a pontuação atribuída à recorrente na entrevista, em contraste com a dos outros candidatos, traduz ou não erro grosseiro ou manifesto por parte do júri na valoração das capacidades e aptidões da recorrente para o exercício das funções inerentes ao cargo.

Em suma, deles resulta, para um destinatário normal, a possibilidade de fazer uma opção consciente e esclarecida entre a sua aceitação por observância da legalidade ou a impugnação contenciosa do acto terminal, pelos eventuais vícios do acto da entrevista e classificação desta, atento o tipo de acto em causa e o referido leque restrito de fundamentos para a sua impugnação, nesse tocante.

Tanto basta para se concluir que a fundamentação desse acto cumpre, suficientemente, a exigência legal da fundamentação.

Porém, nota-se, complementarmente, que a recorrente na petição inicial faz derivar a insuficiência, obscuridade e contraditoriedade da fundamentação dos seguintes factos: não ser sequer docente e, perante tal fundamentação, não ficar a saber com que (quais?) docentes com encargos de supervisão manifestou incompreensão.

Ora, tal afirmação não pode merecer acolhimento para o fim pretendido, pois, como resulta da acta, os factores aí definidos e sobre os quais incidiu a entrevista tinham em conta o conteúdo funcional do cargo a exercer e as aptidões dos candidatos para tais funções.

Não estava em causa a situação dos candidatos quanto ao exercício actual das funções nem quaisquer docentes em concreto, mas sim, como se diz na acta, tendo em conta o exercício de funções inerentes ao cargo em concurso, qual a atitude a tomar pelos candidatos perante as solicitações e orientações emanadas dos docentes com cargos de supervisão dos trabalhos laboratoriais.

É, pois, nesta perspectiva que deve entender-se a afirmação feita pelo júri de que a recorrente manifestou «incompreensão no que respeita às suas relações com os docentes com encargos de supervisão».

Essa afirmação e as demais feitas pelo júri são razões concretas que justificam a pontuação atribuída, embora provenientes de processos mentais e individuais dos seus membros, face ao comportamento dos candidatos e, portanto, também da recorrente no decorrer da entrevista.

Querer, para além disso, que também tais razões concretas e resultantes de apreciação de mérito dos candidatos estivessem fundamentadas era exigir fundamentação da fundamentação, o que a lei não exige, nem se justificaria em garantia dos administrados, perante os fundamentos de impugnação em actos deste tipo.

Improcedem assim os fundamentos das conclusões 2 e 7, já que não incorreu o acto impugnado na imputada falta de fundamentação, em consequência da fundamentação constante do acto de classificação da entrevista, e, assim, também não foi violado o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, contrariamente ao que sustenta a recorrente.

Pelo exposto, improcedendo todos os fundamentos constantes das conclusões da alegação, negam provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 15 000$ e 10 000$.

Lisboa, 25 de Março de 1993. — *Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima* (relator) — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* — *António Arlindo Payan Teixeira Martins.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 25 de Março de 1993.

Assunto:

Acto normativo.

Doutrina que dimana da decisão:

O despacho ministerial conjunto que estabeleceu os novos valores das tabelas das remunerações do pessoal civil do Arsenal do Alfeite e da Fábrica Nacional de Cordoaria tem natureza normativa; não admite, por isso, recurso directo de anulação.

Recurso n.º 31 036, em que são recorrentes Adalberto de Oliveira Lopes Valente da Cruz e outros e recorridos o Secretário de Estado da Defesa Nacional e outros. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Adalberto de Oliveira Lopes Valente da Cruz, residente na Rua de D. Francisco Manuel de Melo, 23, 1.º, em Almada, Cândido Carlos da Cruz Varanda, residente na Estrada da Alapraia, Largo do Chafariz, lote 1, 3.º-B, em São João do Estoril, Manuel Rodrigues Lopes, residente na Rua da Liberdade, 39, 7.º-A, em Almada, Fernando Venceslau Pranto da Cruz Trinca, residente na Calçada das Necessidades, 30, 2.º, direito, em Lisboa, Valdemiro Gonçalves Pereira, residente na Avenida de D. Luís I, 51, 3.º, esquerdo, em Alfragide, José Ferreira Alves, residente na Avenida do 25 de Abril, 55, 8.º, esquerdo, em Almada, João Luís Pereira Martins, residente na Rua de Adriano Correia de Oliveira, 7, 10.º, direito, Laranjeiro, Almada, António Arede Coimbra, residente na Rua do Alecrim, 18, Bairro de São João, Sobreda, Monte da Caparica, José Carlos Gonçalves da Clara, residente na Rua do Almirante Reis, 27, 2.º, esquerdo, Lavradio, Barreiro, Emídio Rafael Moreira Veloso, residente na Urbanização da Portela, lote 48, 11.º, esquerdo, Sacavém, António José Barbas Calado, residente no Largo Ana Castro Osório, lote 25, 7, frente/esquerdo, Amadora e Telmo Poge de Almeida, residente na Rua da Cidade da Beira, lote 21, 3.º, direito, em Lisboa, interpuseram recurso contencioso de anulação do despacho conjunto de 28 de Maio de 1992 do Sr. Secretário de Estado da Defesa Nacional, da Sr.ª Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento e do Sr. Secretário de Estado Adjunto do Ministro do Emprego e Segurança Social, por delegação dos respectivos ministros, que determinou que aos vencimentos auferidos pelos recorrentes fosse aplicado, no ano de 1992, a percentagem de aumento relativo às remunerações dos demais funcionários do Arsenal do Alfeite — 10,75%.

Invocam o vício de violação de lei.

O magistrado do Ministério Público (MP) neste Supremo Tribunal é de parecer que o recurso deve ser rejeitado porque o despacho impugnado fixou o aumento a incidir a partir de 31 de Dezembro de 1991 nos valores das tabelas de remunerações do pessoal civil do Arsenal do Alfeite e da Fábrica Nacional de Cordoaria (com ex-

cepção dos valores das remunerações do pessoal das carreiras de enfermagem e de educadores de infância).

Mas esse despacho não é um *acto administrativo* pois definiu para o futuro os vencimentos do pessoal nele referido, aplicando-se consequentemente a um universo indeterminado e indeterminável de sujeitos (o ao tempo pessoal dos mencionados estabelecimentos militares, bem como ao pessoal futuro dos mesmos) e por forma permanente, dado a actualização de vencimentos constante do despacho vigorar até à altura de ser modificada.

Tem pois o despacho natureza *normativa* e por isso não é susceptível de recurso directo de anulação, mas apenas — e verificados que estejam eventualmente os demais pressupostos previstos para tal na alínea *i*) do n.º 1 do artigo 26.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) — do pedido de declaração com força obrigatória geral da respectiva ilegalidade.

Ouvidos os recorrentes, vieram dizer que o despacho conjunto limita-se a fixar a percentagem de aumento de retribuição do pessoal civil do Arsenal do Alfeite que, num determinado momento, neste exerce funções, fazendo-o pela fixação de uma certa percentagem.

Deste modo, não pode dizer-se que ele se dirija a um número indeterminado de pessoas, pois que estas são todas — mas apenas essas — que no momento em que o despacho se torna efectivo estejam ao serviço do Arsenal.

Mas ainda que os destinatários do acto não sejam determinados são, pelo menos, determináveis.

O despacho em causa consubstancia um acto que se destina a ter aplicação imediata, numa situação concreta, e dirigido a um conjunto de pessoas, determinadas ou, pelo menos, determináveis.

O que está em causa é o critério de cálculo do aumento da retribuição de determinadas pessoas, o que só faz sentido em relação àquelas que num determinado momento — o da eficácia do acto — prestem serviço no Arsenal. Não se pode dizer que, como tal, ele é aplicável a futuros funcionários do Arsenal.

Nesta medida, a eficácia do acto esgota-se num determinado momento e numa só aplicação. O despacho não faz sentido em relação a quem futuramente venha a ser funcionário do Arsenal do Alfeite, pela simples razão de não fazer sentido falar em actualização de uma situação retributiva . . . que não existia.

Correram-se os vistos legais.

Tudo visto:

Os recorrentes são dirigentes do Arsenal do Alfeite.

O despacho conjunto, de 28 de Maio de 1992, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 9 de Junho de 1992, dos Srs. Secretário de Estado da Defesa Nacional, Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento e Secretário de Estado Adjunto do Ministro do Emprego e da Segurança Social, por delegação dos respectivos ministros, estabelece:

«1 — Os valores das tabelas das remunerações do pessoal civil do Arsenal do Alfeite e da Fábrica Nacional de Cordoaria, constantes, as daquele, no anexo ao despacho conjunto publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de n.º 301, de 31 de Dezembro de 1991, e as desta, nos anexos II e III do despacho conjunto publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de n.º 127, de 4 de Junho de 1991, são aumentados, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1992, na percentagem de 10,75% para o Arsenal do Alfeite e na percentagem de 9% para a Fábrica Nacional de Cordoaria, arredondados para a centena de escudos imediatamente superior.

2 — Exceptuam-se do número anterior os valores relativos às remunerações do pessoal das carreiras de enfermagem e de educadores de infância, regidas pelos Decretos-Leis n.os 437/91, de 8 de Novembro, e 409/89, de 18 de Novembro, respectivamente.»

Vejamos se o despacho impugnado é um *acto administrativo* susceptível de recurso directo de anulação ou um *acto normativo.*

Marcello Caetano ensina que *acto administrativo* é a conduta voluntária de um órgão da Administração que, no exercício de um poder público e para prossecução de interesses postos por lei a seu cargo, produza efeitos jurídicos num caso concreto — *Manual de Direito Administrativo,* 10.ª ed., 1990, tomo 1, p. 428 v.º

Os efeitos jurídicos hão-de ser produzidos em relação a um *caso concreto.*

A norma define-se como um preceito de carácter genérico e de execução permanente.

A generalidade da norma está na sua abstracção, isto é, em ser formulada de tal modo que não se saiba quantas pessoas, nem quais, virão a ser abrangidas pelos seus comandos.

A norma é decretada para vigorar sucessivamente por tempo indefinido ou por período tal que se torne aplicável a todos quantos, durante a sua vigência, possam achar-se nas circunstâncias previstas para caírem sob a respectiva alçada.

O acto administrativo e um comando referente a certa pessoa, considerada em circunstâncias determinadas ou que, embora abranja várias pessoas determinadas, se esgota numa aplicação instantânea.

O recurso directo de anulação cabe apenas dos actos administrativos *stricto sensu,* quando praticados por autoridades cujos actos admitam recurso contencioso, desde que sejam actos externos e tenham carácter definitivo e força executória — mesma obra, vol. II, p. 1331.

Mário Esteves de Oliveira, in *Direito Administrativo,* 1984, vol. I, p. 390, escreve que o acto administrativo representa a aplicação da disciplina jurídica a uma situação concreta.

Como se salienta na parte preambular do despacho conjunto, importava proceder à actualização das remunerações do pessoal civil do Arsenal do Alfeite e da Fábrica Nacional de Cordoaria, tendo em conta os parâmetros económico-financeiros e a perspectiva de futuro de cada um dos estabelecimentos fabris.

Por isso se determinou que os valores das tabelas das remunerações do pessoal civil daqueles estabelecimentos fossem aumentados, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1992, na percentagem de 10,75% para o Arsenal do Alfeite e na percentagem de 9% para a Fábrica Nacional de Cordoaria.

O acto em causa não abrange apenas os civis que desempenhavam funções naqueles estabelecimentos em 1 de Janeiro de 1992 mas todos aqueles, indeterminados e indetermináveis, que vão exercer tais funções ao longo do tempo em que o despacho vigorar.

Pelo despacho conjunto são aumentados os valores das tabelas das remunerações.

Os que faziam parte do pessoal civil naquela data ficaram logo com a sua remuneração aumentada, mas todos os que vierem a integrar-se nesse pessoal serão remunerados pelos novos valores.

Assim, há, iniludivelmente, destinatários do despacho que não são determinados ou determináveis.

O acto não se executou instantaneamente.

Ao estabelecer o valor das remunerações do pessoal civil do Alfeite — incorporando o aumento na anterior remuneração — aplicar-se-á, enquanto durar a sua vigência, a todos os que fazem parte e vierem a fazer parte desse pessoal.

O despacho conjunto não limita sequer a sua própria vigência.

Trata-se de uma norma, tem carácter genérico e execução permanente.

Não admite, por isso, recurso directo de anulação [artigos 26.º, alínea *e*), do Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril e 25.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho].

Pelo exposto, rejeitam o recurso por ilegalidade.

Condenam os recorrentes nas custas, com taxa de justiça de 10 000$ e procuradoria de 5000$, *para cada um deles.*

Lisboa, 25 de Março de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *José João Fernandes da Silva — António Arlindo Payan Teixeira Martins.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 25 de Março de 1993.

Assunto:

Costureira externa. Oficiais Gerais de Fardamento e de Equipamento. Diuturnidades.

Doutrina que dimana da decisão:

O tempo de serviço como costureira externa das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento não deve ser contado, para efeitos de diuturnidades.

Recurso n.º 31 361, em que são recorrente o general Ajudante-General do Exército e recorrida Maria Alice Gonçalves Silva Estevão. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Ribeiro da Cunha.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Vem o presente recurso jurisdicional interposto pelo general Ajudante-General do Exército (AGE) da sentença do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, que julgou procedente o recurso interposto por Maria Alice Gonçalves Silva Estevão, anulando o acto de indeferimento tácito do requerimento que dirigiu, em 19 de Abril de 1989, ao Chefe do Estado-Maior do Exército (CEME), onde aquela pedia que, no cálculo do abono de diuturnidades, fosse levado em conta todo o tempo da sua vinculação ao Ministério do Exército (ME), através do Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (OGFE).

Nas suas alegações, formula a seguinte conclusão:

«A douta sentença recorrida fez incorrecta interpretação e aplicação do disposto nos artigos 30.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 330/76, de 7 de Maio, 1.º do Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro e § 6.º do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 218/76 de 27 de Março, violando os respectivos preceitos.

Termos em que deverá ser revogada a sentença recorrida, declarando-se que o tempo de serviço prestado pela recorrente, ex-costureira externa das OGFE, sendo insusceptível de contagem para efeitos de aposentação, é insuceptível de contagem para efeitos concessão de diuturnidades, para que se faça Justiça.»

A recorrida contra-alegou, sustentando o decidido-recorrido e, neste STA, o Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) emitiu parecer no sentido do provimento do recurso.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

2 — Resulta provado que:

A) Em 23 de Maio de 1961, foi a recorrente, ora recorrida, admitida como costureira externa das OGFE.

B) A partir de 4 de Abril de 1977 passou a exercer funções de costureira das mesmas Oficinas.

C) O recorrente proferiu, em 28 de Setembro de 1983, o seguinte despacho:

«Considerando que o tempo acrescido, a contar nos termos do artigo 25.º, alínea *b*), do Estatuto da Aposentação (EA), deverá resultar de serviço prestado em situação subsumível ao disposto no n.º 1 do artigo 1.º do mesmo Estatuto;

Considerando que o trabalho prestado pelas ex-costureiras externas das OGFE, àquele estabelecimento militar, deve qualificar-se como autónomo sendo, por isso, a sua situação abrangida pela excepção consagrada no n.º 2 da alínea *a*) do artigo 1.º do Estatuto;

Revogo o despacho do general AGE, de 19 de Abril de 1977, sem efeitos retroactivos em relação aos actos individuais de execução já consumados, excluindo-se, pois, a restituição de quaisquer quantias.»

D) A recorrida solicitou em 19 de Abril de 1989 ao recorrente que, no cálculo de abono de diuturnidades que considerava serem-lhe devidas, fosse tido em consideração todo o tempo da sua vinculação ao ME, através das OGFE, sem que sobre esta pretensão tenha recaído qualquer despacho até 28 de Julho de 1989.

3 — Importa decidir-se, essencialmente, a questão que consiste em saber se o tempo prestado pela recorrida, como ex-costureira externa das OGFE, deve ser contado para efeitos de aposentação e, por isso, de diuturnidades.

Ora, essa questão foi já exaustiva e correctamente tratada no parecer da Procuradoria-Geral da República (PGR) n.º 6/91, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 24 de Fevereiro de 1982 e nos Acórdãos de 11 de Janeiro de 1990, proferido no recurso n.º 25 906, e a solução encontrada, que vai no sentido de uma resposta negativa, tem sido firmada em diversos acórdãos (cf., entre outros, os Acórdãos de 23 de Abril de 1991, recurso n.º 26 989, de 9 de Julho de 1991, recurso n.º 29 440, e, mais recentemente, os Acórdãos de 2 de Junho de 1992, recurso n.º 29 399 e de 27 de Outubro de 1992, recurso n.º 30 913).

Não se vê razão para não seguir aquela jurisprudência deste Tribunal, largamente maioritária, pelo que se acompanhará de perto o que nos citados acórdãos se decidiu.

Assim, é de considerar, como se considera, que, por força do artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 330/76, de 7 de Maio, o tempo

de serviço que releva para a atribuição de diuturnidades depende do que é computável para efeitos de aposentação.

E, segundo a alínea *a*) do n.º 2 do artigo 1.º do EA, não podem inscrever-se como subscritores da Caixa Geral de Aposentações (CGA) os que apenas se obrigam a prestar a qualquer entidade pública certo resultado do seu trabalho desempenhado com autonomia e prévia estipulação de remuneração.

A ora recorrida encontrava-se nesta situação, pois que, como alega a recorrente, «encontrava-se tão-só sujeita ao cumprimento de certas obrigações quanto a prazos de execução e de qualidade dos trabalhos apresentados», como qualquer outra costureira externa. «Era remunerada à peça executada, pelo resultado do trabalho efectuado no seu domicílio, portanto fora das instalações das OGFE, sem sujeição a horários ou ordens e instruções da respectiva administração ou direcção das OGFE. As costureiras trabalhavam fora das instalações das OGFE porque apenas delas se pretendia a apresentação de certo resultado no seu trabalho, administrando elas livremente o seu tempo, desvinculadas de horários utilizados para sua comodidade e conveniência as suas próprias instalações domésticas».

Como se disse no citado parecer da PGR n.º 6/81, «em tais circunstâncias não existe vinculação do interessado à entidade pública, em termos de fazer depender a actividade daquele das ordens e directrizes adoptadas por esta com vista à realização das suas atribuições. Trata-se de um contrato de direito privado em que o particular conserva a sua plena liberdade de acções, entregando à entidade pública, que o pode aceitar ou não, o produto do seu trabalho por ele livremente orientado e executado, e actuando ambas as partes em termos de se responsabilizarem unicamente conforme as cláusulas do respectivo contrato e as regras do direito privado aplicáveis».

As costureiras externas das OGFE não se encontravam ligadas ao ME por um contrato de trabalho, mas por um contrato de prestação de serviço, tal como se encontra definido no artigo n.º 1154 do Código Civil, distinto fundamentalmente daquele por nele se não verificar a sujeição à autoridade e direcção da entidade a quem o serviço é prestado (cf. Menezes Cordeiro, *Manual de Direito do Trabalho,* pp. 520 e segs.).

Sendo essa a situação da recorrida não poderia o tempo de serviço prestado naquelas condições ser considerada por efeitos de aposentação, face ao disposto no citado artigo 1.º, n.º 2, alínea *a*), do EA e também não o poderá ser para efeitos de diuturnidades, face ao disposto no artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 330/76, de 7 de Maio.

Esta conclusão sai reforçada com as razões expressas no Acórdão de 9 de Julho de 1991 referido com base no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 218/76 e no aditamento feito pelo artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 41 892, e que se passam a transcrever:

«Com efeito, depois de naquele preâmbulo se referir que a situação do pessoal externo das OGFE se tem vindo a agravar progressivamente e que a legislação em vigor nada previa quanto a garantias de trabalho, remuneração e aposentação do referido pessoal e de se aludir expressamente, nos aditados §§ 3.º e 4.º do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 41 892, ao trabalho prestado em regime de tarefa, diz-se no também aditado § 6.º do mesmo artigo 48.º, que na determinação da pensão de aposentação do pessoal que vier a ser inscrito na CGA — o que obviamente só ocorrerá depois desse pessoal adquirir a qualidade de funcionário público ou de agente administrativo, em conformidade com o que se dispôs no n.º 1 do artigo 1.º do EA — será considerado o tempo de serviço como funcionário ou agente administrativo. Para de imediato se acrescentar que para o tempo de serviço que não for susceptível de contagem pela mesma Caixa, por falta de requisitos legais, ou seja, aquele em que a ligação à Administração ocorrer no âmbito do contrato de prestação de serviço então estabelecido, haverá lugar a um subsídio a suportar pelo Fundo de Protecção e Acção Social. Será forçosamente o tempo em que a recorrida prestou serviço como costureira externa.»

Não constando esse tempo de serviço para efeitos de aposentação também o não pode ser para atribuição de diuturnidades.

Decidindo de outro modo, não pode manter-se a sentença recorrida.

4 — Pelo exposto, procedendo a conclusão das alegações do recorrente, concede-se provimento ao recurso, revogando-se a sentença recorrida.

Custas pela recorrida, fixando-se a taxa de justiça em 8000$ e a procuradoria em 4000$ no TAC de Lisboa e 12 000$ e 6000$ neste STA.

Lisboa, 25 de Março de 1993. — *António José Ribeiro da Cunha* (relator) — *Rui Vieira Miller Simões — Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 25 de Março de 1993.

Assunto:

Câmara municipal. Reunião extraordinária. Convocação de reuniões. Anulação.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — As reuniões extraordinárias das câmaras municipais têm de ser convocadas por meio de edital e comunicação escrita aos vereadores, com aviso de recepção ou através de protocolo (n.º 3 do artigo 49.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março).

2 — Se a convocação de uma reunião extraordinária de câmara municipal não tiver sido feita por esses meios, tendo havido apenas, quanto muito, comunicação verbal a um vereador, que não compareceu a essa reunião, isso implica a anulação nos termos do artigo 89.º do citado decreto-lei, dos actos constantes das deliberações tomadas na mesma.

Recurso n.º 31 414, em que são recorrente a Câmara Municipal de Albufeira e recorrido o magistrado do Ministério Público. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Sampaio da Nóvoa.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Por sentença do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, de 24 de Abril de 1992, e concedendo-se provimento ao

recurso contencioso interposto pelo digno magistrado do Ministério Público (MP) junto daquele Tribunal, foram anulados os actos constantes das deliberações tomadas na sessão extraordinária da Câmara Municipal de Albufeira (CMA), de 2 de Fevereiro de 1989.

Inconformados com essa decisão, dela interpuseram recurso para este Tribunal a referida Câmara e ainda a recorrida particular, Patroves — Investimentos Turísticos, L.da, recursos esses que foram recebidos para serem processados como agravo, com subida imediata nos próprios autos e efeito suspensivo.

Na sua alegação a CMA formulou as seguintes conclusões:

«I — Em reunião ordinária da CMA de 31 de Janeiro de 1989, foram convocados todos os vereadores ali presentes para uma reunião extraordinária do mesmo executivo no dia 2 de Fevereiro de 1989.

II — Nessa mesma data, isto é, em 31 de Janeiro de 1989, o vereador Manuel Domingos Pardana foi verbalmente informado da realização daquela reunião extraordinária.

III — Tal modo de proceder era prática usual na edilidade de Albufeira, demonstrando sendo ser eficaz, e nunca tendo sido objecto de contestação por parte fosse de quem fosse.

IV — O que o legislador pretende com o formalismo a que alude o n.º 3 do artigo 49.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, é justamente que às convocatórias das reuniões extraordinárias das câmaras municipais seja dado prévio conhecimento aos vereadores, de maneira a que estes, avisados em tempo, possam comparecer àquelas reuniões.

V — Não pretende aquela norma, nem outra é certamente a *mens legis* a ela subjacente, impor rituais caprichosos que em si mesmo se esgotem.

VI — É facto que a *todos* os vereadores foi dado conhecimento, com antecedência prévia de 48 horas, da reunião extraordinária de 2 de Fevereiro de 1989.

VI — O incumprimento do disposto no preceito legal aludido consubstancia, pois, mera irregularidade do acto traduzido em preterição de formalidade não essencial, cumprido que foi — outrossim — o verdadeiro fim daquela norma.

VII — Pelo que a omissão do seu formalismo não faz incorrer as deliberações tomadas na referida reunião em qualquer ilegalidade, mormente por violação de lei.

VIII — Devendo, assim, ser revogada a douta sentença ora recorrida, e, em consequência, ser considerada válida a reunião extraordinária da CMA de 2 de Fevereiro de 1989, decidindo-se pela validade e eficácia das deliberações nela tomadas.»

A recorrida particular acima indicada formulou na sua alegação conclusões praticamente idênticas às da CMA, não incluindo, no entanto, a conclusão VI (a primeira com esta numeração, já que, certamente por lapso, há duas conclusões com tal número).

Depois de o digno magistrado do MP no TAC de Lisboa se ter pronunciado no sentido de ser negado provimento ao recurso jurisdicional, subiram os autos a este Tribunal, pelo que, colhidos os vistos dos adjuntos, cumpre decidir.

2 — Na sentença recorrida considerou-se apurada a seguinte matéria de facto:

«*a*) A recorrida CMA na sua reunião extraordinária de 2 de Fevereiro de 1989 deliberou sobre diversos requerimentos relativos a projectos de obras que lhe foram presentes pelos recorridos particulares deferindo uns e indeferindo outros, conforme consta da acta de fls. 4 a 41.

b) Esta reunião extraordinária não foi convocada por meio de edital e comunicação escrita aos vereadores, com aviso de recepção ou através de protocolo,

c) Não compareceu àquela reunião o vereador Manuel Domingos Pardona que não foi convocado para a reunião, nem dela teve conhecimento, por não estar presente na reunião ordinária da mesma Câmara realizada em 31 de Janeiro de 1989 (fls. 12 e segs.).»

3 — Perante esta matéria de facto, ponderou-se na sentença recorrida, em resumo, o seguinte:

Resulta do artigo 49.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, que as reuniões extraordinárias das câmaras municipais devem ser convocadas por meio de edital e comunicação escrita aos vereadores, podendo esta assumir a modalidade de comunicação escrita com aviso de recepção ou comunicação escrita por protocolo;

A convocação da reunião por edital destina-se a que a mencionada reunião seja publicitada por este meio para que os munícipes possam ter conhecimento da mesma;

A comunicação escrita aos vereadores, com aviso de recepção ou através de protocolo, pretende que estes tenham conhecimento da data da reunião e que tal conhecimento se possa documentar através do aviso de recepção ou da assinatura do protocolo;

A lei pretente que todos os vereadores sejam convocados para que todos possam, exprimindo o seu pensamento, contribuir para a formação da vontade colectiva, não bastando, pois, a convocação do número suficiente de vereadores para perfazerem o *quorum;*

Não foi feita prova de que o vereador faltoso tivesse sido informado da indicada reunião, mas ainda que tal facto resultasse provado, seria o mesmo irrelevante, pois que a informação verbal nunca poderia substituir a falta do edital (que, se destina a dar conhecimento público da reunião), e igualmente não podia substituir a comunicação que, por exigência legal, tem que assumir a forma escrita;

E sendo a finalidade prevista pela lei com a convocação de assegurar a presença do vereador na reunião, para que aí possa apresentar os seus pontos de vista, contribuindo para a formação da vontade da pessoa colectiva, o certo é que tal objectivo não foi atingido, pois o vereador Pardona faltou à mencionada reunião;

Concluindo-se assim que a convocação da reunião em causa, sem a afixação do edital e sem a comunicação escrita aos vereadores, constituía violação do citado artigo 49.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 100/84, a sentença recorrida determinou a anulação, nos termos do artigo 89.º do mesmo decreto-lei, dos actos constantes das deliberações tomadas na aludida reunião extraordinária da CMA de 2 de Fevereiro de 1989.

4 — Esta Câmara e um dos recorridos particulares não concordaram com o assim decidido, como se vê pelas conclusões das suas alegações, atrás transcritas.

O essencial da sua argumentação pode resumir-se do seguinte modo:

Não estando o vereador Manuel Pardana presente na reunião da CMA de 31 de Janeiro de 1989, foi o mesmo avisado verbalmente da reunião agendada para o dia 2 de Fevereiro seguinte;

Apesar disso, ele não compareceu a essa reunião, a qual, no entanto, veio a realizar-se com o *quorum* necessário previsto na lei;

Não se verificou, assim, vício causador de ilegalidade daquela reunião, antes, e quanto muito, mera ilegalidade, consubstanciada na preterição de formalidade não essencial, a qual não prejudicou a validade das deliberações nela tomadas, pelo que não devia ter sido dado provimento ao recurso contencioso.

5 — Vejamos.

As câmaras municipais têm reuniões ordinárias, podendo também haver reuniões extraordinárias.

Quanto às primeiras, elas efectuam-se, em princípio, todas as semanas, podendo a câmara estabelecer dia e hora certos para tais reuniões, devendo neste caso publicar editais, que dispensarão outras formas de convocação (artigo 48.º, n.os 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março).

Relativamente às reuniões extraordinárias, elas podem ser convocadas por iniciativa do presidente ou a requerimento da maioria dos vereadores, não podendo, neste caso, ser recusada a convocatória (n.º 2 do artigo 49.º do citado diploma): tais reuniões «serão convocadas com, pelo menos, dois dias de antecedência, por meio de edital e comunicação escrita aos vereadores, com aviso de recepção ou através de protocolo» (n.º 3 do mencionado artigo 49.º).

A convocação das reuniões extraordinárias tem que ser feita, portanto, por duas maneiras — publicação de edital e comunicação escrita aos vereadores.

A publicação do edital destina-se naturalmente a dar conhecimento aos munícipes da realização da reunião extraordinária.

Quanto à comunicação aos vereadores, a lei não se contenta com uma comunicação verbal: exige uma comunicação escrita, e mesmo essa com garantias de que vai ser recebida pelos vereadores, e daí que seja necessário aviso de recepção ou protocolo.

E compreendem-se os cuidados com a lei pretende rodear a convocação das reuniões extraordinárias, já que, não tendo elas uma periodicidade estabelecida e podendo discutir-se nos mesmos assuntos importantes da autarquia, é necessário que todos os vereadores tenham efectivo conhecimento da sua realização, para que nelas possam participar e exprimir aí as suas opiniões, contribuindo assim para a formação da vontade colectiva. Por outro lado, para defesa da própria autarquia, no sentido de impugnações que possa haver relacionadas com não recebimento das convocações, impõe-se que fique assegurada a recepção das convocatórias pelos vereadores, e daí a exigência do aviso de recepção ou protocolo.

Trata-se, como é bom de ver, de formalidade essencial, que não se pode considerar suprida por comunicação verbal aos vereadores, já que esta não satisfaz o objectivo pretendido pela lei.

No caso em apreciação, aliás, embora se sustente que o vereador Manuel Domingos Pardana foi convocado verbalmente para a reunião extraordinária da CMA de 2 de Fevereiro de 1989, acontece que, como se disse na sentença recorrida, não foi feita prova de que isso tivesse acontecido.

O certo é que ele não compareceu a essa reunião, e isso afectou necessariamente as deliberações tomadas na mesma, pois, embora houvesse *quorum* deliberativo, não ficou garantido que o mencionado vereador pudesse estar presente em tal reunião, e pudesse, portanto, como já atrás se disse, contribuir com o seu voto para a formação da vontade colectiva.

O não cumprimento da formalidade essencial prevista na lei só se poderia considerar sanado se aquele vereador, apesar de não convocado ou de o ter sido irregularmente, tivesse comparecido na reunião extraordinária de 2 de Fevereiro de 1989, pois, aí assim, ter-se-ia alcançado a finalidade prevista na lei, mas não foi isso o que aconteceu.

É isto, aliás, o que dispõe no artigo 21..º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro (embora não aplicável ao caso em apreciação), ou seja, que «a ilegalidade resultante da inobservância das disposições sobre a convocação de reuniões só se considera quando todos os membros do órgão compareçam à reunião e não suscitem oposição à sua realização.»

Em face do exposto, pode concluir-se que a sentença recorrida decidiu correctamente quando determinou a anulação, nos termos do artigo 89.º do Decreto-Lei n.º 100/84, dos actos constantes das deliberações tomadas na reunião extraordinária da CMA de 2 de Fevereiro de 1989, por ter sido violado o disposto no artigo 49.º, n.º 3, do mesmo diploma, improcedendo assim todas as conclusões das alegações dos ora recorrentes.

6 — Em face do exposto, acordam em negar provimento aos recursos.

Custas pela Patroves — Investimentos Turístico, L.da, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria em, respectivamente, 20 000$ e 12 000$.

Lisboa, 25 de Março de 1993. — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa* (relator) — *José Manuel de Moura Pires Machado — José Maria Gonçalves Pereira.*

Acórdão de 25 de Março de 1993.

Assunto:

Responsabilidade civil. Extracontratual do Estado. Legitimidade passiva. Instituto dos têxteis. Falta de nexo de imputação entre o acto e a conduta de órgãos ou agentes do Estado.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O réu é parte legítima quando tem interesse directo em contradizer, o qual se exprime pelo prejuízo que da procedência da acção lhe advenha.

2 — Para se aferir da legitimidade processual há que atentar nos termos em que a autora configura o direito invocado e a posição das partes na relação jurídica material controvertida.

3 — Tendo o acto ilícito de que deriva o pedido de indemnização sido praticada pela direcção do Instituto dos Têxteis que é um organismo de coordenação económica, dotado de personalidade jurídica e autonomia administra-

tiva, é o seu património que responde pelos danos causados pelos actos dos seus órgãos ou agentes.

4 — Tendo a Direcção-Geral do Comércio Externo delegado no Instituto dos Têxteis a aplicação das medidas que podem ser tomadas contra as empresas que exercem actividades no âmbito da exportação de produtos têxteis contingentados por violação de deveres decorrentes dessas mesmas actividades, não existe qualquer nexo de imputação aos órgãos ou agentes do Estado pelas consequências dos actos do Instituto dos Têxteis.

Recurso n.º 31 439, em que são recorrente o Estado e recorrida a Mantexe — Empresa de Confecções, L.da Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Queiroga Chaves.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Mantex — Empresa de Confecções, L.da, com sede em Moreira, concelho da Maia, propôs contra o Estado esta acção com processo ordinário pedindo a condenação do réu a pagar-lhe 328 361 863$50.

Na sentença de 8 de Junho de 1992, do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) do Porto, foi a acção julgada parcialmente procedente e o réu condenado a pagar à autora as seguintes quantias: 71 445 000$, 7 144 000$ e 13 802 930$ e ainda o montante que se vier a apurar em liquidação de sentença, mais os juros de mora.

Inconformado recorre o réu da sentença produzindo alegações onde também está englobado o recurso do despacho saneador admitido a fl. 68 para subir diferidamente. São as seguintes as conclusões apresentadas:

I — Recurso do despacho saneador:

1.º O acto de que deriva o direito indemnizatório que o autor exerce foi praticado pela direcção do Instituto dos Têxteis (IT);

2.º O IT é um organismo de coordenação económica, dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa, e, como tal, uma entidade jurídica diferenciada do Estado-Administração;

3.º O IT é a entidade responsável pelos danos decorrentes desse acto, solidariamente com os membros da sua direcção;

4.º Essa solidariedade não é extensiva ao Estado, dado inexistir qualquer lei ou princípio de direito que a estabeleça;

5.º A delegação de poderes efectuada no caso é atípica ou especial, operando a lei que a prevê o reconhecimento dessas atribuições ao delegado e daí que tudo se passe como se de atribuições próprias e originárias do IT se tratasse;

6.º A delegação de poderes transfere sempre para o delegado o exercício de uma competência delegante, passando este a actuar em nome próprio e a ser responsável pelos seus actos;

7.º O poder de orientação reconhecido ao delegante não retira à actuação do delegado a natureza da actuação em nome próprio, com todas as consequências daí decorrentes;

8.º O acto punitivo da direcção era um acto definitivo e executório, pelo que não tinha a Secretária de Estado o dever legal de decidir o recurso hierárquico impróprio para ela interposto;

9.º A Administração não está obrigada a revogar os seus actos, mesmo que ilegais, pelo que eventuais prejuízos decorrentes desses actos só aos actos primários (os causadoras dos prejuízos) podem ser assacados; por isso só ao acto da direcção DIT podem ser imputados;

10.º O IT aparece como a entidade com interesse directo em contradizer, pois é ele que terá de satisfazer eventual indemnização a arbitrar;

11.º O Estado só de forma indirecta ou reflexa será prejudicada, ou seja, apenas na medida em que tiver de financiar o IT para proceder ao respectivo pagamento;

12.º A legitimidade passiva é atribuída a quem tiver interesse directo em contradizer, exprimindo-se esse interesse pelo prejuízo que advenha da procedência da acção, donde resulta que o Estado é parte ilegítima;

13.º O despacho violou o artigo 26.º do Código de Processo Civil (CPC).

II — Recurso da sentença:

1.º O acto de que decorre a responsabilidade atribuída ao Estado foi praticado pela direcção, que é um organismo de coordenação económica, dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa e, como tal, uma entidade jurídica diferenciada do Estado-Administração;

2.º A única intervenção no caso de uma agente do Estado foi delegar no IT competência para praticar esse acto, ao qual não é atribuída qualquer ilegalidade;

3.º Essa delegação é uma delegação atípica ou especial, operando a lei que a prevê o reconhecimento dessas atribuições ao delegado e daí que tudo se passe como se de atribuições próprias e originárias do IT se tratasse;

4.º A delegação de poderes transfere sempre para o delegado o exercício de nova competência do delegante, passando aquele a actuar em nome próprio e, consequentemente, a ser responsável pelos seus actos;

5.º O poder de orientação reconhecido ao delegante não retira à actuação do delegado a natureza de actuação em nome próprio, com todas as consequências daí decorrentes;

6.º O acto punitivo da direcção do IT era um acto definitivo e executório, pelo que não tinha a Secretária de Estado o dever legal de decidir o recurso hierárquico impróprio para ela interposto;

7.º A Administração não está obrigada a revogar os seus actos, mesmo que ilegais, pelo que eventuais prejuízos decorrentes desses actos só aos actos primários (os causadores dos prejuízos) podem ser assacados;

8.º Não existe qualquer nexo de imputação ao Estado pelas consequências desse acto, pelas quais só o IT responde, o que leva à improcedência do pedido;

9.º Improcedência total que sempre se impõe, porquanto esse acto não se pode configurar como ilícito, para fins indemnizatórios;

10.º A sua única ilegalidade consiste na falta de audiência formal do arguido em processo disciplinar, mas tendo a arguida cometido a infracção por que foi condenada, impunha-se a sua condenação;

11.º A norma legal que impõe a observância da formalidade da audiência do arguido destina-se a assegurar o seu direito de defesa e não a protelar a tramitação do processo disciplinar, permitindo, no presente caso, que a arguida continuasse a exercer a sua actividade por mais algum tempo, pelo que não é possível fazer corresponder

por mais algum a sua violação à ideia de ilicitude, como elemento gerador de responsabilidade civil;

12.º A arguida foi ouvida e houve toda uma instrução com vista ao apuramento dos factos, donde resulta que a decisão podia ser proferida rapidamente e mesmo dentro do prazo em que o foi, no âmbito de um processo disciplinar, pelo que é errado considerar que, se tivesse sido organizado esse processo, a pena só poderia ser aplicada passados alguns meses, o que leva ao falecimento da causa de pedir.

13.º O montante de 71 485 000$, objecto de condenação, não configura um dano sofrido pela autora, mas apenas o decréscimo por ela sofrido nas exportações durante o ano de 1985, que, com base no lucro normal de 10%, lhe causou o prejuízo de 7 144 000$, também objecto de condenação, pelo que deve ser eliminado da condenação;

14.º Inexiste nexo de causalidade entre a perda do lucro de 7 144 000$ e o acto punitivo, porquanto essa perda decorreu do facto da autora não ter podido exportar para o Reino Unido as 129 200 peças que lhe tinham sido permitidas para esse ano e, na realidade, para além de ter exportado 91 698 (36 884 directamente e 54 814 através de Benelux e Dinamarca), foi autorizada ainda a exportar para outros países, mais 53 263 peças, pelo que foi ultrapassada a contingentação prevista e com base na qual teve de programar a sua actividade para esse ano;

15.º Igualmente inexiste nexo de causalidade entre os 13 807 000$ dos juros e o acto punitivo, ou, pelo menos não pode esse montante ser atribuído na integra à alegada antecipação da pena, pelo que deve ser apurado em execução de sentença, pelo que é nula, nessa parte [artigo 668.º, n.º 1, alínea *b*), do CPC].

17.º Foram violados os artigos 22.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), 2.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967 e 668.º, n.º 1, alínea *b*), do CPC.

Contra-alegou a autora no sentido da confirmação do despacho saneador e da sentença.

Factos provados:

a) A autora é uma empresa de confecções têxteis, criada há cerca de 27 anos, com o objectivo principal de exportação de produtos por si fabricados e, assim fundamentalmente vocacionada para o mercado externo, sendo o Reino Unido o seu principal cliente.

b) À autora foi imputada a conjugação de alguns boletins de registo de exportação autorizadas pelo IT, na categoria para o Reino Unido, com outros boletins concedido para países não contigentados como a Islândia, conseguindo deste modo obter o respectivo movimento bancário e o correspondente despacho alfandegário, pelo que teria violado as correspondentes normas legais ou regulamentares e cometido assim uma infracção disciplinar económica.

c) Por tal razão, em 21 de Maio de 1985 a direcção do IT aplicou à autora a sanção na supra alínea *iii*) da alínea *b*) do n.º 22 do Despacho Normativo n.º 172/84, de 15 de Dezembro, consistente em recusa de quota de exportação para a categoria de produtos e para o mercado objecto da transacção punível.

d) A autora reagiu num primeiro momento, ante a penosa situação que lhe foi criada, reclamando para a Secretária de Estado do Comércio Externo.

e) Não tendo obtido êxito nesta sua reclamação, a autora decidiu recorrer contenciosamente da decisão em causa, alegando, além do mais, o vício resultante do facto de não lhe ter sido facultado, antes

da punição, o exercício de audiência e de defesa, conforme os princípios e nos termos da lei ordinária aplicável (artigos 53.º do Decreto-Lei n.º 41 204, de 24 de Julho de 1957 e 42.º e 59.º do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 6 de Janeiro).

f) A actividade exportadora da autora processa-se mediante encomendas feitas com grande antecedência, geralmente não inferior a um ano, sobretudo na época das feiras internacionais que antecedem as diferentes estações da moda.

g) A Administração não quis impedir que a autora manifestasse os seus pontos de vista sobre a matéria da infracção.

h) O IT antes de tomar a medida referida em *c*) tomou algumas diligências com vista a apurar a verdade dos factos.

i) Tal medida foi tomada após a reunião realizada entre a Secretária de Estado do Comércio Externo e os representantes das associações seguintes: Anivec, Apim, Apive e outras, que constam da resposta ao quesito 5, a fl. 387.

Em consequência directa e necessária da sanção referida, à autora não lhe foi possível exportar as encomendas que tinha em carteira para o mercado inglês.

j) O cancelamento imediato da expedição das encomendas já fabricadas e pendentes da entrega de produtos da categoria e para os clientes do quesito agora em causa, resultou, como consequência necessária e directa da aplicação da tal sanção.

l) Esses produtos eram camisas com qualidades, padrões e cores destinadas ao mercado inglês naquela estação.

m) Tais mercadorias ficaram nos *stocks* da autora.

n) Tanto os padrões como os desenhos e como as cores mudam de estação e de ano para ano sendo os produtos não vendidos considerados saldos.

o) Dos factos referidos adveio para a autora um prejuízo em montante não determinado.

p) Em consequência directa e necessária da aplicação da sanção, no ano de 1985 a autora deixou de realizar vendas de produtos da categoria e com as firmas importadoras inglesas e cujo fabrico a autora já havia iniciado.

q) Alguns dos clientes da autora a viriam eliminar do seu quadro de fornecedores.

r) No ano de 1985 a autora teve em relação a 1984 uma quebra nas exportações para o Reino Unido no montante de 71 415 000$.

s) Por via dos factos constantes dos quesitos 14, 15, 16 e 17, a autora teve um prejuízo nunca inferior a 7 144 000$.

t) O lucros da autora nunca foi em época alguma inferior a 10% do montante das suas exportações para o Reino Unido.

u) Nos anos anteriores a 1986 vinha-se verificando um aumento de exportações da autora para o Reino Unido.

v) A autora exportou nos anos de 1986 e 1987 para o Reino Unidos artigos no montante de 79 257 000$.

x) Por via dos prejuízos sofridos pela autora e demais consequências advindas para a autora da aplicação da sanção a autora viria a ficar abalada na sua estrutura económica;

y) A autora fazia camisas, as quais, na proporção de 50% destinavam ao mercado inglês,

z) Por via da aplicação da sanção a autora acabou por vir a perder parte do mercado inglês.

*a*1) E, no início de 1986, a autora estava a trabalhar ocupando somente 50% da sua mão de obra, cerca de 700 trabalhadores e do seu equipamento.

*b*1) A autora realizou um investimento não previsto no montante de 74 435 490$, que lhe possibilitasse produzir artigos diversos daqueles incluídos na classe 8.

*c*1) Essa aquisição de maquinaria, que traduziu na criação de uma nova linha de fabrico para a empresa «fabrico a feitio», só estava previsto pela autora para o ano de 1988.

*d*1) A medida referida nos quesitos 32 e 33 apresentou-se como uma das medidas possíveis em vista à sobrevivência da autora e para evitar a sua falência e o despedimento dos seus trabalhadores.

*e*1) A autora recorreu, para a sua execução, à banca para custear os meios financeiros necessários e isto face à situação em que se encontrava por via de tal sanção.

*f*1) A autora pagou juros à banca 13 807 930$ resultantes desse financiamento e somente relativos a 1 ano. Com a nova linha de fabrico a autora reduziu para 100 o número de trabalhadores sem ocupação.

*g*1) A autora efectuou pagamentos de salários à mão-de-obra desocupada em montante não apurado.

*h*1) A sanção foi aplicada em consequência de ter sido detectada a falsificação dos modelos de cópias de boletins de registo n.os 17 416, 17 417, 17 419, 17 420, 17 427, 25 109, 25 110, 25 138, 25 139, 15 210, 19 129 e 29 130 e do boletim global de exportação n.º 501 336, emitidos pelo IT a favor da autora.

*i*1) Através desse processo a autora colocou no mercado inglês 10 000 peças de categoria 8, além das que tinham sido legalmente autorizadas.

*j*1) Em 1985, à autora tinha sido atribuída a quota de 129 200 peças na categoria 8 para o Reino Unido.

*l*1) Em Maio de 1985, quando foi suspenso o licenciamento, já tinha sido autorizado à autora a exportação de 36 884 peças.

*m*1) A sanção referida na alínea *c*) afectou o saneamento da quota da autora correspondente a 92 316 peças.

*n*1) O IT, já na pendência da medida punitiva referida autorizou à autora, a título excepcional, a exportação de 19 814 a 35 000 peças, respectivamente, para o Benelux e a Dinamarca, com ulterior destino ao Reino Unido, permitindo os aspectos negativos do cancelamento das licenças de exportação.

*o*1) Em 1985, a autora obteve extra-quotas para outros países da CEE, no total de 52 884, assim discriminados: Alemanha: + 28 322; França: + 7520; Irlanda: + 17 421.

*p*1) A definição das quotas de exploração relativas a têxteis, para cada país da CEE e da EFTA e para cada categoria de mercadorias, depende de complexas e delicadas negociações entre os países interessados.

*q*1) Daí que, em Portugal, também a distribuição de quotas globais de exportação de têxteis e pelas empresas do sector se efectue segundo critérios fixados em despacho normativo e não pelos efeitos da taxa de inflacção nos valores das exportações dos anos anteriores de cada empresa exportadora.

*r*1) As quotas de exportação para o Reino Unido, na categoria 8, regrediram desde 1983, pela forma seguinte: em 1983 — 156 100; em 1985 — 129 200.

Apenas em 1986 aumentaram para 175 400.

O direito.

Haverá antes de mais que apreciar o primeiro recurso interposto pelo réu do despacho saneador, na parte em que o considerou parte legítima, já que a proceder obstará a que o segundo recurso sobre a matéria de fundo venha a ser apreciado e conhecido.

Vejamos então:

Estatui o artigo 26.º do CPC que o réu é parte legítima quando tem interesse directo em contradizer, o qual se exprime, pelo prejuízo que dessa procedência advenha. Na falta de indicação da lei em contrário, são considerados titulares do interesse relevante para o efeito de legitimidade os sujeitos da relação material controvertida. Para se aferir da legitimidade processual há que atentar nos termos em que autora configura o direito invocado e a posição das partes na relação jurídica material controvertida, tal como a apresenta a autora, perante o pedido formulado e a sua causa de pedir.

Nesta acção, a autora pede a condenação do Estado a pagar-lhe indemnização pelos danos emergentes e lucros cessantes, resultantes do acto punitivo de 21 de Maio de 1985 da direcção do IT.

Como decorre do artigo 18.º da petição, a autora fundamenta a responsabilidade do Estado no facto da direcção do ter-lhe aplicado a sanção, sob instruções prementes e imperativas do Governo, através da então Secretária do Estado do Comércio Externo, em reunião havida entre a direcção do IT e a Secretária do Estado do Comércio Externo, sendo a primeira forçada a aplicar a sanção.

No artigo 79.º da petição, a autora diz que o Estado é responsável, porque a Secretária do Estado do Comércio Externo, superior hierárquico da Direcção-Geral do Comércio Externo (DGCE), e avocando a sua competência, orientou não só a direcção do IT como até lhe designou a qualificação da pretensa infracção cometida pela autora e a aplicação da pena disciplinar.

No artigo 80.º da petição, a autora acrescenta que a decisão de punir é na substância da Secretária do Estado do Comércio Externo.

Na petição atribui-se à Secretária do Estado do Comércio Externo, pelo menos a co-autoria na prática do acto punitivo, já julgado ilícito, o que corresponsabiliza o Estado pelos prejuízos para a autora que invoca provirem de tal conduta, dado o disposto no n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 48 051 e artigo 497.º, n.º 1, do Código Civil para que resulte a primeira disposição que a autora invoca no artigo 81.º da petição.

Perante os factos alegados na petição como fundamento para demandar o Estado e o disposto nestas disposições legais, temos de concluir que o réu tem interesse em contestar, pelo prejuízo que para ele pode advir (face aos termos em que autora configurou o seu direito e a posição que, na relação controvertida, assume a então Secretária do Estado do Comércio Externo).

Como lucidamente se exarou no despacho saneador, saber se a referida Secretária do Estado do Comércio Externo teve ou não intervenção no processo e no acto sancionatório já é questão de fundo ou de mérito, a apurar, porque controvertida e veio a ser vertida no quesito 7.

Improcedem por isso as conclusões do recurso, nada havendo que censurar ao despacho saneador, que assim será mantido.

É chegada a ocasião de se conhecer da matéria do segundo recurso e que diz respeito à sentença de fl. 410.

Decorre da matéria fáctica apurada e ainda da resposta negativa dada ao quesito 7 que o acto de que decorre a responsabilidade atribuída ao Estado foi praticado pela direcção do IT, sendo o IT, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 429/72, um organismo de coordenação económica, dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa. É desde modo uma entidade jurídica diferenciada do Estado-Administração, pelo que em princípio a responsabilidade decorrente dos actos dos seus órgãos ou agentes há-de ser-lhe imputada a ela, como pessoa colectiva, e é o seu património que responde pelos danos causados.

Por força do artigo 1.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 353-F/77, de 29 de Agosto e Despachos Normativos n.os 222/83, de 29 de Dezembro e 40/84, de 30 de Janeiro, as medidas que podem ser tomadas contra as empresas que exercem actividades no âmbito da exportação de produtos têxteis contingentados por violação de deveres decorrentes dessas mesmas actividades, constituindo sanções de carácter disciplinar económico, são aplicadas, por delegação expressa da DGCE, pelo IT.

Tal delegação operou uma transferência do exercício de competência para o delegado, mantendo-se entre este e o delegante uma competência simultânea ou concorrente, só a podendo, contudo, exercer o delegante desde que avoque a resolução do caso e também que o delegado actua em nome próprio, embora exerça competência alheia (neste sentido, v. F. Amaral, *Lições de Direito Administrativo,* vol. I, pp. 89, 97, 98 e 104).

Esta delegação é uma delegação atípica ou especial, operando a lei que a prevê o reconhecimento dessas atribuições ao delegados e daí que tudo se passe como se de atribuições próprias ou originárias do IT se tratasse.

Neste caso a única intervenção que um agente do Estado teve a — DGCE — foi a de delegar no IT a competência para praticar o acto, ao qual aliás não é atribuída qualquer ilegalidade.

Mas sendo assim, a actuação em nome próprio tem que levar à responsabilização da pessoa colectiva que actuou, pelo menos nos casos em que os seus actos são definitivos e executórios.

Tendo o Governo ao delegar poderes, transferido competências, com todas as consequências daí decorrentes, não pode ser responsabilizado pelos actos praticados pela pessoa colectiva para quem as competências foram transferidas.

Passando o delegado a actuar em nome próprio, nem sequer se verifica entre ele e o delegante a solidariedade que por exemplo existe entre o comitente e o comissário, já que na comissão o comissário actua em nome do comitente e é neste facto que a solidariedade assenta e se baseia.

Resulta do exposto que tendo actuado o IT em nome próprio, é ele quem responde directa e imediatamente pelos seus actos e se responsabiliza pelos mesmos, não havendo qualquer nexo de imputação ao Estado pelas consequências desses actos, pelas quais só o IT responde.

De harmonia com o articulado pela autora veio a constar do questionário o quesito 7, assim elaborado:

«A Secretária do Estado do Comércio Externo não só propriamente orientou a direcção do IT, como lhe designou a qualificação da pretensa infracção cometida pela autora, e a aplicação imediata da sanção referida na alínea *c*).»

Este quesito mereceu a resposta de *Não provado,*

Assim, ligada a esta matéria temos que chamar à colação as alíneas *d*) e *e*) da especificação, segundo as quais a autora reagiu num primeiro momento, ante a penosa situação que lhe foi criada, reclamando para a Secretária do Estado do Comércio Externo.

Não tendo obtido éxito nesta sua reclamação, a autora decidiu recorrer contenciosamente da decisão em causa, alegando, além do mais, o vício resultante do facto de não lhe ter sido facultado, antes da punição, o exercício do direito de audiência e de defesa.

Temos de concluir destes factos que não é correcto afirmar-se que a Secretária do Estado do Comércio Externo manteve o acto sancionatório ao qual são atribuídos os danos de que a autora tem a pretensão de ser indemnizada, em decisão de recurso hierárquico para ela interposto, como foi considerado na sentença e que levou a considerá-la co-autora desse mesmo acto.

Mas na realidade a Secretária do Estado do Comércio Externo não manteve nem deixou de manter esse acto, já que não se pronunciou sobre ele e também não tinha o dever legal de o fazer.

A manutenção do acto radicaria no indeferimento tácito do recurso hierárquico que a autora alega no artigo 16.º da réplica, que porém não chegou a verificar-se.

Esse processo impugnatório traduz-se num recurso hierárquico impróprio facultativo, como aliás a autora reconhece na sua réplica, já que inexiste hierarquia em sentido estrito entre as duas entidades em causa, além de que o acto da direcção do IT é um acto verdadeiramente definitivo e executório.

Decorre do exposto a inexistência do dever legal de decidir por parte da Secretária do Estado do Comércio Externo, o que, como se sabe, impede a formação de acto tácito de indeferimento e ainda que se possa considerar ter havido qualquer interferência da Secretária do Estado do Comércio Externo posteriormente à prática do acto pela direcção do IT.

A Administração não é obrigada a revogar os seus actos ilegais e por isso também o delegante não é obrigado a revogar os actos ilegais do seu delegado, o que afasta o dever de agir à Secretária do Estado do Comércio Externo.

Não se descortina a existência de qualquer acto da Secretária do Estado do Comércio Externo que a responsabilize, como igualmente não há qualquer omissão, por falta do dever legal de agir, à qual possa ser atribuída ilicitude e, consequentemente, responsabilidade.

Não havendo qualquer facto ilícito que possa ser atribuído, por acção ou omissão, à Secretária do Estado do Comércio Externo, ou a qualquer outro órgão ou agente do Estado-Administração, cuja actuação apenas se circunscreveu ao acto (legal) da delegação de poderes do IT e não existindo também qualquer conduta censurável, ou qualquer nexo de imputação ético-jurídica entre o acto em causa e a conduta dos órgãos ou agentes do Estado, já que a sua conduta se limitou a delegar os poderes em causa, para serem exercidos correctamente e não em violação da lei, não ocorrem os requisitos es-

tatuídos no Decreto-Lei n.º 48 051 para que a responsabilidade civil extracontratual do Estado se verifique, o que leva à improcedência total do pedido.

Nestes termos e tudo considerado, acordam em dar provimento ao recurso e, em consequência, revogam a sentença, julgam a acção improcedente e absolvem o réu Estado do pedido.

Custas pela autora, estando o réu Estado isento pelo decaimento do recurso do despacho saneador.

Lisboa, 25 de Março de 1993. — *João Rolando Viana Queiroga Chaves* (relator) — *José Maria Gonçalves Pereira* — *António José Ribeiro da Cunha.*

Acórdão de 25 de Março de 1993.

Assunto:

Acto interno. Não recorribilidade. Fortes indícios de ilegalidade de interposição do recurso.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O despacho da Secretária de Estado da Justiça que concorda com um parecer da Direcção-Geral dos Registos e do Notariado e o manda circular é um acto interno, não recorrível.

2 — Tendo-se pedido a suspensão da eficácia desse acto não pode ser ela concedida por do processo resultarem fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso.

Recurso n.º 31 737-A, em que são recorrente Yazaki Saltano de Portugal — Componentes Eléctricos para Automóveis, L.da, e recorrido o Secretário de Estado da Justiça. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gonçalves Pereira.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Yazaki Saltano de Portugal — Componentes Eléctricos para Automóveis, L.da, com sede em Ovar, requer a suspensão da eficácia do despacho da Sr.ª Secretária de Estado da Justiça de 14 de Julho de 1992, que homologou o parecer do Conselho Técnico (CT) da Direcção-Geral dos Registos e do Notariado (DGRN) de 2 de Julho, recusando a qualidade de escritura pública aos documentos como tais designados, se celebrados por notários ingleses.

Alega, em resumo:

Por despacho de 14 de Julho de 1992, a Sr.ª Secretária de Estado da Justiça homologou o parecer do CT da DGRN de 8 de Julho, recusando a qualidade de escritura pública aos documentos como tais designados, se celebrados por notários ingleses.

A requerente veio a ter conhecimento do referido despacho de 25 de Setembro através da Conservatória do Registo Predial de Ovar,

(CRPO), quando lhe recusou o registo da alteração do seu pacto social — elevando o capital de 4 200 000 000$ para 4 600 000 000$ — levada a efeito por escritura celebrada em 21 de Maio de 1992 perante o notário de Londres, William Kennair.

Essa escritura, por força do despacho da requerida, não poderá ser registada em Portugal.

Esse despacho é ilegal.

O recurso de anulação é legalmente viável, porquanto as razões legais de recusa registral dos conservadores do Registo Comercial estão taxativamente enumerados no n.º 1 do artigo 48.º do Código do Registo Comercial (CRC).

O documento apresentado a registo é uma escritura pública — como dele expressamente consta —, contém exactamente os mesmos dizeres e acha-se instruída com os mesmos documentos que lhe seriam exigidos, se celebrada em Portugal.

Não integra, assim, manifestamente, a previsão da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 48.º do CRC, cuja invocação fundamentada a recusa.

A recusa registral terá de ser fundamentada pelo conservador no próprio documento.

A norma do n.º 3 do artigo 3.º do Código das Sociedades Comerciais é uma norma especial relativa apenas à previsão do n.º 2 do mesmo artigo, nada justificando a sua conversão em regra geral.

A recusa do registo sustentada no parecer homologado pela requerida não tem fundamento legal, violando o disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do CRC e nos artigos 36.º e 365.º, n.º 1, do Código Civil (CC).

A execução do despacho causa prejuízo de difícil reparação para a requerente porque pela mencionada escritura procedeu ao aumento de capital, aumento esse destinado a permitir a sustentação do volumoso negócio que possui em Portugal e precisa neste momento de efectuar novo aumento através de novas entradas em dinheiro e por razões do mesmo negócio e do crédito bancário, e está legalmente impedida de o fazer, já que o novo aumento só pode ser feito depois de o anterior ser registado.

Tal situação impede o recurso ao crédito na medida do necessário e consequentemente o desenvolvimento dos seus negócios.

A suspensão não determina grave lesão do interesse público.

O registo da escritura ainda que celebrada em país estrangeiro paga o mesmo que o registo de idêntica escritura celebrada em Portugal.

A Sr.ª Secretária de Estado da Justiça respondeu defendendo que o deferimento da pretensão da requerente é inviável porque o prejuízo que invoca, a concretizar-se, seria facilmente reparável, porque para obter o registo pode repetir em Portugal a escritura que fez em Londres, tão-só custeando os respectivos emolumentos, possibilitando assim o novo aumento de capital e o recurso ao crédito.

A pretendida suspensão acarretaria porém grave lesão do interesse público.

Foi justamente por se entender que o interesse público fundamental da segurança do comércio jurídico podia de outra forma ser ofendido, que o despacho questionado determinou a inaceitabilidade de documentos lavrados no estrangeiros, pretensamente equivalentes às escrituras lavradas perante os nossos notários.

O magistrado do Ministério Público (MP) neste Supremo Tribunal formulou o seguinte parecer:

«Visto.

O acto que a recorrente elege como recorrido, e que se encontra documentado no apenso, não nos parece revestir as características de acto administrativo definitivo e executório, pelo que no caso não concorre um dos requisitos — o enumerado na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) — cuja verificação cumulativa com os demais ali referidos vem sendo exigida para o deferimento do pedido de suspensão de eficácia.

Na verdade, aquele acto limitou-se a exprimir a sua concordância relativamente a um parecer dos serviços relativamente à questão das «escrituras de aumento de capital e alteração de pacto efectuadas em país estrangeiro», mandando elaborar a correspondente circular.

Ora, em si mesmo, o referido acto, dadas as suas características de generalidade e abstracção não define, concreta e individualizadamente, a situação da recorrente, antes sim, e como se disse, se destina a servir como orientação a ser seguida pelos serviços quanto a situações subsumíveis àquela ordem de injuções.

Em suma, pois, parece-nos antes estar em presença de acto que, nos termos do disposto no artigo 25.º da LPTA, se não deve considerar contenciosamente recorrível, ocorrendo, pois, manifesta ilegalidade na interposição do recurso.

Para a hipótese de assim não se entender, parece-nos que outro motivo concorre para o indeferimento do pedido — o requisito negativo a que se refere a alínea *b*) do citado n.º 1 do artigo 76.º —, como vem expendido nos n.ºs 7.º e segs. da resposta da entidade requerida, e a cuja posição se adere.»

O processo vem a julgamento sem vistos, nos termos do artigo 78.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho (LPTA).

Decidindo:

O artigo 76.º, n.º 1, do mesmo diploma dispõe:

«A suspensão da eficácia do acto recorrido é concedida pelo tribunal quando se verifiquem os seguintes requisitos:

a) A execução do acto cause provavelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso;

b) A suspensão não determine grave lesão do interesse público;

c) Do processo não resultem fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso.»

É jurisprudência assente deste Tribunal que a suspensão só pode ser concedida quando os três requisitos indicados se verifiquem simultaneamente.

Dada a natureza do acto de que se pede a suspensão da eficácia começaremos por analisar o requisito da alínea *c*).

O despacho em causa tem o seguinte teor:

«Visto. Concordo. À DGRN para elaborar circular», com a data de 14 de Junho de 1993 e foi exarado sobre o parecer do CT da DGRN — secções do registo predial e comercial e do notariado — acerca de escritura de aumento de capital e alteração de pacto efectuadas em país estrangeiro, aprovado por unanimidade em sessão de 8 de Julho e homologado pelo director-geral na mesma data.

O parecer contém as seguinte conclusões:

«1) Na escritura pública a vontade negocial é declarada de uma forma expressa, em documento elaborado nas notas, redigido pelo notário e subscrito por ele e pelos outorgantes.

2) Não co-existindo esses requisitos documentais, aliados ao arquivamento, a cargo do notário, nos competentes livros de notas, ainda que o documento possa ter a aparência externa de uma escritura pública, não poderá ser como tal qualificado.

3) A escritura pública, como documento autêntico que é, está legalmente dotado de força probatória plena e também de força executiva, sem necessidade de qualquer informação — aliás não prevista na lei portuguesa para documentos notariais.

4) A escritura pública deverá ser escrita em língua nacional e, no caso de a dos outorgantes ser diferente da do notário, deve ainda ser assegurada a fidedigna tradução, intervindo, sempre que necessário, um tradutor devidamente ajuramentado, que também deverá subscrever o documento.

5) É ainda indispensável que o notário assegure a simultaneidade da presença de todos os outorgantes, controle a identidade das partes, a legalidade do acto e todos os demais requisitos de forma e de conteúdo.

6) Inexistindo cumulativamente tais requisitos e formalidades, não se pode considerar que tenha sido exercida a função notarial, indispensável para o documento poder ser qualificado como escritura pública.

7) Sendo o documento lavrado por qualquer entidade que não goze de fé pública, de harmonia com o disposto no artigo 363.º, n.º 2, do CC, também nunca o mesmo poderá ser equiparado à escritura pública.

8) Qualquer documento, nomeadamente o anglo saxónico, não escrito «nas notas», nem dotado de força probatória plena e de exiquibilidade, não pode ser considerado escritura pública.

9) O título lavrado no estrangeiro será válido se for lavrado de harmonia com a lei do lugar, salvo se a lei reguladora da substância do acto exigir determinada forma.

10) Está nestas circunstâncias o contrato de sociedade — tanto na fase da sua constituição, como na da alteração — sendo exigida a escritura pública, ou, não havendo aumento de capital, a acta lavrada pelo notário e por este arquivada.

11) Tratando-se de sociedade com sede efectiva em Portugal é necessário que a referida escritura seja também outorgada em Portugal.

12) Se uma tal sociedade alterar o seu contrato social através de um documento que não possa ser qualificado como escritura pública (designadamente lavrado no estrangeiro), se porventura fosse lavrado o registo, este seria nulo.»

Como se vê, estabelecem-se exigências de ordem técnica para as escrituras e registos.

Afirmar que o parecer recusa a qualidade de escritura pública aos documentos como tais designados, se celebrados por notários ingleses, como faz a recorrente, é pelo menos reduzir as disposições tomadas a um possível efeito.

As citadas conclusões foram levadas ao conhecimento dos conservadores do Registo Comercial e do Registo Predial.

O acto de que se requer a suspensão — e que ao mesmo tempo se impugna contenciosamente no processo junto — é o despacho da Sr.ª Secretária de Estado da Justiça que concordou com o parecer e mandou circulá-lo aos serviços.

Foi, como é de toda a evidência, um acto interno, uma orientação dada aos serviços.

O parecer com que o despacho concordou tem características de generalidade e abstracção e reúne um conjunto de normas técnicas.

O despacho não definiu concreta e individualizamente a situação da recorrente.

Marcelo Caetano, in *Manual de Direito Administrativo,* vol. II, 10.ª ed., 1990, p. 1331, ensina que «o recurso directo de anulação cabe apenas dos actos administrativos *stricto sensu,* quando praticados por autoridades cujos actos admitam recurso contencioso, desde que sejam actos *externos* e tenham carácter definitivo e força executória.

Assim, as ordens, as instruções, os despachos interpretativos de carácter genérico, os despachos opinativos e todos os restantes actos internos, que não produzem quaisquer efeitos na esfera jurídica de pessoas estranhas à Administração, mas apenas nas relações inter-orgânicas, são irrecorríveis. Só quando de tais actos vier a resultar a prática de um acto externo é que é possível a quem se considere ofendido nos seus direitos discuti-los».

Mário Esteves de Oliveira, in *Direito Administrativo*, vol. I, 1934, p. 413, escreve que «também aqueles actos que produzem todos os seus efeitos no seio da instituição administrativa e não se projectam na esfera de outro sujeitos de direito não definem situações jurídicas da Administração e de particulares, pelo que não se considerou definitivos para efeitos de recurso contencioso. São actos internos, em primeiro lugar, as ordens ou instruções de serviço dirigidas por órgãos superiores da hierarquia aos órgãos (ou aos seus titulares) colocados na dependência sobre a forma como devem actuar em casos concretos [. . .]. Finalmente, incluem-se na categoria de actos internos os pareceres dos órgãos consultivos e as informações dos serviços sobre um determinado caso concreto».

É neste sentido também a jurisprudência dominante deste Supremo Tribunal desde o Acórdão de 19 de Outubro de 1934, in *Colecção*, 1934-35, p. 186.

O artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 267/85 preceitua que só é admissível recurso dos actos definitivos e executórios.

O despacho impugnado não revela ter essas características.

O acto que definiu a situação da recorrente e que decidiu a sua pretensão é a recusa do registo.

A recorrente reconhece, aliás, que o que está em causa é a recusa registral (v. artigos 8.º e segs., da petição).

A recusa do registo tem meios próprios de impugnação.

Do processo resultam, pois, fortes indícios de ilegalidade da interposição do recurso.

Inexistindo o requisito negativo da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 76.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, não pode ser decretada a suspensão requerida.

Torna, por isso, inútil apreciar se a execução do acto causa, em termos de probabilidade, prejuízo de difícil reparação para a requerente, como se alega na petição, ou se a suspensão determine grave lesão do interesse público da segurança do comércio jurídico, como sustenta a Sr.ª Secretária de Estado da Justiça.

Pelo exposto, indeferem o pedido de suspensão de eficácia do acto indicado e condenam a requerente nas custas, com taxa de justiça de 20 000$.

Lisboa, 25 de Março de 1993. — *José Maria Gonçalves Pereira* (relator) — *Alberto Manuel de Sequeira Leal Sampaio da Nóvoa — João Rolando Viana Queiroga Chaves.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 25 de Março de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Prejuízo de difícil reparação [artigo 76.º, n.º 1, alínea a*), da Lei de Processo].*

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Para obter a suspensão de eficácia tem o requerente de provar os factos concretos integrados do prejuízo alegado, a não ser que se trate de factos notórios, ou, na hipótese de fraca contestação, de factos credíveis.

2 — Os prejuízos deverão ser uma consequência provável da execução do acto, probabilidade aferida segundo os critérios da teoria da causalidade adequada.

3 — Deve tratar-se de prejuízos dificilmente indemnizáveis, nomeadamente por não ser possível o seu cálculo.

4 — Não é de deferir a suspensão da eficácia de despacho de câmara municipal que ordenou a demolição de muro circundante de moradia, um e outra construídos sem licença em bairro clandestino, que o município se prepara para legalizar, para o que executou já as infra-estruturas necessárias, sendo certo que o muro tem 96 cm de altura e foi construído com blocos de cimento, não estando rebocado, uma vez que se não vislumbram danos não patrimoniais merecedores da tutela do direito e de difícil reparação, sendo por outro lado perfeitamente quantificáveis os prejuízos materiais na hipótese de procedência do recurso contencioso.

Recurso n.º 31 945, em que são recorrente Mário de Jesus Ildefonso e recorrido o vereador da Câmara Municipal de Loures. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Nascimento Costa.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — Mário de Jesus Ildefonso, empreiteiro, pediu no Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa se decida a suspensão da eficácia do despacho do vereador da Câmara Municipal de Loures

(CML) que ordenou a demolição de um muro do requerente, aduzindo:

Construiu uma casa tipo vivenda em 1978 no Bairro Vale Pequeno, freguesia da Pontinha, concelho de Loures;

Foram construídas na mesma área mais de uma centena de moradias, que deram origem a esse bairro clandestino;

Que a CML considerou viável, técnica e economicamente;

Procedeu, por isso, com a colaboração de uma comissão de moradores, criada para o efeito, à reconversão de toda a área clandestina;

Pelo que foram lançadas todas as infra-estruturas necessárias, como arruamentos, esgotos e ligações às redes públicas de água e electricidade, que estão executadas;

Está em curso na CML todo o processo de legalização da área;

Nem a construção do requerente nem as outras têm ainda licença;

Foi agora notificado do despacho de 19 de Novembro de 1992 do vereador da CML, que ordena a demolição do muro que circunda a habitação do requerente;

Esse muro, de 96 cm de altura, protege a habitação e foi construído há 20 anos, na altura para demarcação da propriedade, então rústica, não carecendo por isso de licença;

Quando o construiu, recuou 1 m do limite da sua propriedade, oferecendo assim área para futuro arruamento;

Hoje, a rua à face da sua habitação tem 5 m de largura e bermas de 1,35 m;

A habitação do requerente e o muro que a protege obedecem a todos os requisitos exigidos de estética, salubridade e segurança, ao contrário de outras construções do bairro;

A quase totalidade das moradias do bairro têm muros de protecção, como a do requerente;

A discriminação operada só pode explicar-se por litígio existente entre o requerente e comissão de moradores e CML;

Foram violados os princípios da justiça e da igualdade;

O acto é nulo;

Está ferido dos vícios de violação de lei, desvio de poder e de forma, por falta de fundamentação;

O requerente é de baixa condição económica, tendo dispendido na construção todas as suas economias;

O muro é uma complementaridade, fazendo parte integrante da moradia;

Constitui hoje uma defesa das condições de vida na intimidade, pois a habitação é à face do solo;

A demolição do muro viola a segurança e a privacidade do requerente e seus familiares;

Acarretando prejuízo de difícil reparação;

A suspensão não causará qualquer tipo de prejuízo ao interesse público.

II — Na sua resposta (fl. 16) aduziu a entidade requerida que da demolição do muro não poderão decorrer prejuízos de difícil reparação, sendo facilmente avaliável o custo de uma eventual reconstrução, dada a sua modesta dimensão e a banalidade dos materiais de construção empregues.

Acrescenta que a pretendida suspensão implicaria grave lesão do interesse público, porque o acto foi praticado no âmbito de um processo global de recuperação de clandestinos, e contribuiria para a

convicção de que em matéria de clandestinos a Câmara se teria de vergar perante factos consumados.

No seu parecer (fl. 19) opina o digno magistrado do Ministério Público no sentido da negação de provimento por não se verificar o requisito positivo do artigo 76.º, n.º 1, alínea *a*), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

III — Na sua decisão (fls. 22 e segs.) fixou o M.mo Juiz a seguinte matéria de facto:

a) O requerente construiu uma casa tipo vivenda em 1978, no Bairro Vale Pequeno, freguesia da Pontinha, concelho de Loures, onde foram construídas mais de uma centena, sendo todas de construção clandestina;

b) A CML considerou viável, técnica e economicamente, todo o bairro clandestino, tendo procedido à reconversão de toda a área clandestina, pelo que foram lançadas todas as infra-estruturas que estão executadas, estando em curso na CML todo o processo de legalização desta área de construção clandestina;

c) A construção do requerente e as restantes não possuem ainda licença;

d) O referido muro, de 96 cm de altura, e que protege a habitação, foi construído há 20 anos para demarcação da propriedade;

e) O documento de fl. 11 tem a seguinte redacção: «Notificação. Pelo presente ofício fica V. Ex.ª notificado para, no prazo de oito dias, contados a partir da data da recepção da presente notificação, proceder à demolição do muro, construído sem licença, na Rua de 25 de Abril, por deficiente implantação e ainda por prejudicar a recuperação urbanística do Bairro Vale Pequeno, impedindo a execução das infra-estruturas aprovadas por esta Câmara.

[. . .]»

Passando a conhecer do pedido, ponderou o M.mo Juiz:

Os requisitos previstos no artigo 76.º, n.º 1, da LPTA têm de verificar-se cumulativamente, como é jurisprudência uniforme;

Relativamente ao requisito positivo da alínea *a*), o requerente limita-se a aduzir meras afirmações conclusivas ou conceituais;

Há vivendas sem muro exterior sem que daí possa concluir-se não possuírem condições de segurança ou intimidade;

Os prejuízos alegados são susceptíveis de avaliação pecuniária e a todo o tempo pode ser reconstruído o muro.

Terminou indeferindo o pedido, em virtude de não se verificar o requisito da alínea *a*) do artigo 76.º, n.º 1.

IV — Inconformado, interpôs o requerente recurso jurisdicional, tendo concluído como segue as suas alegações:

1) Na mesma situação do recorrente há muitas centenas de moradias no bairro, com muros circundantes;

2) Só o recorrente foi notificado para demolir;

3) Por desentendimento com a comissão de moradores, tem um litígio no Tribunal Judicial com a CML, e daí a ordem de demolição;

4) O muro circundante da moradia é a sua parte integrante, constitui defesa das condições de vida na intimidade e na segurança da família do recorrente, tem carácter de permanência, sem o qual a moradia não teria sido concebida e projectada da mesma forma, ficando a moradia sem ele completamente descaracterizada e exposta;

5) O acto não goza de presunção de legalidade;

6) O facto de o recorrente ser o único a ficar sem o muro é humilhante e angustiante e gera grande desconsideração no seu meio social, o bairro em questão;

7) O prejuízo do recorrente, mais que de difícil reparação, é irreparável, caso a autarquia execute o acto, pois que a procedência do recurso contencioso não vai obrigar a autarquia a deixá-lo fazer novamente o muro, nem o poderá construir mais recuado, pelo que ficará irremediavelmente prejudicado em relação aos demais;

8) A demolição acarretará para o recorrente e familiares grande desgosto e deixará a moradia muito desvalorizada;

9) É um atentado à dignidade e ao respeito da vida privada, vexando o recorrente e família;

10) São irreparáveis os danos não patrimoniais.

Concluiu pedindo se revogue a decisão recorrida e se defira a sua pretensão.

A fl. 44 lavrou o digno magistrado do Ministério Público neste Tribunal parecer no sentido da negação de provimento ao recurso jurisdicional.

V — Cumpre decidir.

Entre os requisitos exigidos pelo artigo 6.º, n.º 1, da LPTA para a suspensão da eficácia figura o requisito positivo da alínea *a*): «a execução do acto cause provavelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso».

Tem sido entendimento uniforme que os requisitos das três alíneas do artigo 76.º, n.º 1, são cumulativos (v. Pedro Machete, in *O Direito,* n.º 123, II-III, p. 285), pelo que o Tribunal deverá indeferir o pedido logo que verifique a falta de um deles.

Neste caso, o Tribunal recorrido considerou faltar o requisito da alínea *a*), pelo que tinha obviamente que indeferir o pedido, sendo desnecessário analisar os restantes.

Para obter a suspensão de eficácia tem o requerente de provar os factos concretos integradores do prejuízo alegado, a não ser que se trate de factos notórios, ou, na hipótese de fraca contestação, de factos credíveis (estamos transcrevendo do Acórdão deste Tribunal de 19 de Março de 1992, processo n.º 30 423-A).

Os prejuízos deverão ser uma consequência provável da execução do acto, probabilidade aferida segundo os critérios da teoria da causalidade adequada.

Deve tratar-se de prejuízos dificilmente indemnizáveis, nomeadamente por não ser possível o seu cálculo.

Por outro lado, no recurso jurisdicional (transcrevemos agora do Acórdão de 9 de Julho de 1992, processo n.º 30 920) não pode o Tribunal ter em conta factos deduzidos na alegação do recurso que não foram submetidos à apreciação do juiz *a quo,* por não constarem da petição (artigo 110.º da LPTA).

Só temos assim que ter em conta os factos consubstanciadores da alínea *a*) aduzidos já na petição.

Alega aí o recorrente, em síntese:

Dispendeu na construção todas as suas economias;

O muro faz parte integrante da moradia e defende a intimidade, a segurança e privacidade do recorrente e família.

Não se duvida que danos não patrimoniais podem integrar essa alínea (v. Pedro Machete, *loc. cit.,* p. 288 e Acórdão deste Tribunal de 2 de Novembro de 1989, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 391, p. 671), desde que pela sua gravidade mereçam a tutela do direito (artigo 496.º, n.º 1, do Código Civil) e sejam de difícil reparação [artigo 76.º, n.º 1, alínea *a*)].

O muro, que se vê no foto de fl. 12, foi construído em blocos de cimento, não estando sequer rebocado.

É baixo e bem pouco preserva a privacidade e a segurança da moradia do recorrente.

De todo o modo, facilmente é destruído e em poucas horas pode ser construído de novo.

Qualquer pedreiro pode calcular o custo da sua construção.

Outros prejuízos materiais não se vislumbram.

Não se vê como possa sentir-se o recorrente tão afectado psicologicamente.

A grande maioria das casas não tem muro circundante.

Já no Acórdão de 5 de Maio de 1987, processo n.º 24 588, se entendeu não haver prejuízo de difícil reparação em caso de demolição de um muro de vedação de prédio rústico, porquanto «são sempre quantificáveis os prejuízos sofridos».

Assim, não pode seriamente defender-se a dificuldade de reparação do prejuízo causado pela demolição, caso o recorrente venha a obter ganho de causa no recurso contencioso.

Conclui-se não merecer censura a decisão recorrida.

VI — Em face do exposto, acordam os juízes deste Supremo Tribunal em negar provimento ao recurso jurisdicional.

Lisboa, 25 de Março de 1993. — *Ilídio Gaspar Nascimento Costa* (relator) — *António Arlindo Payan Teixeira Martins — Fernando Manuel Azevedo Moreira.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 25 de Março de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia de deliberação camarária. Ilegitimidade passiva. Contra-interessados.

Doutrina que dimana da decisão:

Não se provando a existência de pessoas para quem possa resultar prejuízo do provimento do processo de suspensão de eficácia, o próprio autor do acto recorrido assegura a legitimidade passiva, não havendo então causa que obste à apreciação do objecto da suspensão.

Recurso n.º 31 959, em que são recorrente a Câmara Municipal de Oeiras e recorrida Vera Mendes da Silva de Freitas. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Fernandes da Silva.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — A Câmara Municipal de Oeiras (CMO) vem interpor recurso jurisdicional da decisão do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC),

que deferiu o pedido de suspensão de eficácia da deliberação da mesma Câmara, datada de 14 de Outubro de 1992, pela qual foi resolvido proceder ao despejo sumário da loja 2B do lote 6, dos Edifícios Compave, em Caxias, nos termos do artigo 165.º do Regulamento Geral dos Edifícios Urbanos (RGEU), por a mesma se encontrar a ser utilizada em desconformidade com a licença de utilização.

Conclui a recorrente as suas alegações da seguinte forma:

1. A ora recorrida exerce, no local arrendado, uma actividade industrial não licenciada;

2. Tal actividade, causa incómodos vários aos restantes condóminos do imóvel em questão, nomeadamente a nível de ruídos;

3. Tais incómodos estiveram na origem do processo administrativo cujos trâmites correram nos serviços competentes da ora recorrente, e motivaram ainda um pedido de medição do nível do ruído dirigido à Comissão Coordenadora da Região do Centro e do Vale do Tejo (CCRCVT);

4. Por tal facto, os condóminos do imóvel em causa são partes interessadas no presente processo, uma vez que a decisão a proferir no pedido da suspensão apresentado pela ora recorrida os pode prejudicar directamente;

5. A ora recorrida não indicou, como lhe impunha o artigo 77.º, n.º 2, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), a identidade e residência dos respectivos condóminos;

6. A falta de indicação de tais elementos determina, nos termos dos artigos 40.º da LPTA e 28.º, n.º 1, do Código de Processo Civil (CPC), a ilegitimidade passiva da ora recorrente.

7. Tal vício não poderá, face à natureza específica do presente processo, ser corrigido pela ora recorrente.

8. Verifica-se, assim, a existência de um vício que, por insanável, obsta ao conhecimento do pedido da eficácia formulado pela ora recorrida *(sic)*.

Razões, pelas quais, deverá proceder o presente recurso e, em consequência, ser anulada na sua totalidade a douta decisão recorrida.

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público pronunciou-se no sentido de que o recurso não merece provimento, porque a requerente não tinha que pedir a notificação de contra-interessados que não sabia se existiam, atentos os documentos juntos ao processo.

Vem o processo à conferência, sem vistos.

2 — É a seguinte a matéria de facto, com relevo para a decisão:

a) Em 12 de Junho de 1991, o fiscal da CMO elaborou participação contra o ora recorrida, por «na qualidade de arrendatária da loja 2B do lote G dos Edifícios Compave, em Caxias, vem ocupando a mesma, como atelier de restauro de quadros, em desconformidade com a licença camarária, a qual consta como loja, verificando-se assim utilização indevida [. . .]»;

b) Em 9 de Março de 1992, a ora recorrida foi absolvida, pelo Tribunal da Comarca de Oeiras, da contra-ordenação participada, prevista e punida nos artigos 45.º, n.º 1, e 61.º, n.º 3, do Regulamento Municipal das Edificações Urbanas (RMEU), de 4 de Março de 1993;

c) Em 11 de Março de 1992, o fiscal Vilaça da CMO, dirigiu ao chefe de divisão da Polícia Municipal a seguinte informação:

«Das várias ocasiões, que estes serviços se fizeram deslocar ao local em causa, o que efectivamente se verificou, foi a utilização da loja como 'oficina' de *restauro de quadros.* A haver uma relação directa com o público, tal nunca nos foi dado a perceber, já que, vezes foram, as que se encontrava a porta fechada.»

d) Sobre esta informação recaiu o seguinte parecer, datado de 17 de Março de 1992: « Ex.mo Sr.ª Vereadora Manuela Borrego. Julgo dever ser notificada a ocupante a utilizar a fracção em causa de acordo com a licença de utilização, sob pena de despejo sumário, nos termos do artigo 165.º do RGEU».

e) Sobre este parecer recaiu o seguinte despacho, datado de 27 de Março de 1992: «De acordo com a proposta. *Ilegível.*»

f) Em 24 de Junho de 1992, o chefe de divisão da Polícia Municipal dirigiu ao Ex.mo Presidente da CCRLVT o seguinte ofício: «Para os devidos efeitos, tenho a honra de solicitar a V.ª Ex.ª, em virtude de várias queixas apresentadas, se digne mandar efectuar medição sonora no estabelecimento onde funciona a oficina de restauro de quadros, sita em Caxias, Edifício Compave, loja 2, lote G».

g) Em 8 de Outubro de 1992, foi apresentada por um vereador, a seguinte proposta relativa ao assunto em causa: «Que, nos termos do artigo 165.º do RGEU, seja ordenado o despejo sumário da loja 2B do lote G, sita no Edifício Compave, em Caxias, em virtude da referida fracção estar a ser utilizada como 'oficina', em desconformidade com a licença municipal».

h) Esta proposta, foi aprovada, bem como os seus fundamentos, por deliberação de 14 de Outubro de 1992, comunicada à requerente em 29 de Outubro de 1992 e recebida em 10 de Novembro de 1992.

i) Esta interpôs recurso contencioso do acto e requereu a suspensão de eficácia do mesmo, em 8 de Janeiro de 1993, no TAC de Lisboa.

O único fundamento do recurso alegado pela Câmara recorrente, é a sua ilegitimidade passiva, derivada da falta de indicação pela recorrida de contra-interessados, no requerimento em que solicitou a suspensão da eficácia, da deliberação impugnada no recurso contencioso.

Estes seriam os condóminos do prédio onde se situa a loja, cujo despejo sumário foi ordenado, afectados pelos ruídos que nela se produziriam.

Tem-se entendido correntemente, que tem legitimidade passiva no recurso contencioso, quem tenha interesse no não provimento do recurso (Acórdão do STA de 16 de Abril de 1991, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 374, p. 145) dependendo a legitimidade da autoridade recorrida do pedido de citação das pessoas para quem possa resultar prejuízo com o provimento do recurso (Acórdãos de 11 de Outubro de 1986 e de 1 de Julho de 1976, in *Acórdãos Doutrinais,* n.os 86, p. 165 e 180, p. 1582), sendo parte ilegítima a referida autoridade, quando não sejam com elas chamadas ao recurso todas aquelas pessoas (Acórdão de 8 de Fevereiro de 1973, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 138, p. 819).

Há assim que averiguar se existem contra-interessados a quem o provimento do recurso, melhor dizendo da suspensão, possa directamente prejudicar.

A deliberação ordenou o despejo sumário da loja, por a sua arrendatária a utilizar como oficina de restauro de móveis, estando autorizada para o exercício do comércio.

As razões determinantes da deliberação, foram assim a indevida utilização da loja a despejar, e não os incómodos causados aos vizinhos, com os ruídos nela produzidos.

É verdade que na fundamentação da proposta que a deliberação acolheu, se alude, a dado passo, a um reclamante a quem «no caso de se concluir pela conformidade da actividade desenvolvida com a licença, se mandaria pedir a verificação dos ruídos». Esta verificação já havia mesmo sido pedida, por iniciativa da Polícia Municipal, pelo ofício a que se refere a alínea *f*) do probatório.

Mas a reclamação referida, não consta dos documentos do processo administrativo junto aos autos, nem, deste ou da proposta, consta a identificação desse reclamante, desconhecendo-se mesmo a sua qualidade de condómino.

Nestas circunstâncias, e apenas com apoio nesta inconcretizada referência, não será possível sustentar que os ruídos tivessem sido a causa determinante do despejo sumário e muito menos que a recorrida tivesse conhecimento da identidade do mesmo reclamante.

A conclusão a extrair, é a de que não haverá contra-interessados directos na deliberação, pois não foram os incómodos causados aos vizinhos que a determinaram, mas a indevida utilização da loja, e, a havê-los, não se prova que a recorrida deles tivesse conhecimento.

Desta forma, apenas o próprio autor do acto recorrido assegura a legitimidade passiva, no processo de suspensão de eficácia, não tendo lugar a indicação de contra-interessados, prevista no n.º 2 do artigo 77.º da LPTA.

Nada obsta à apreciação do objecto da suspensão.

Acordam, assim, em negar provimento ao recurso.

Sem custas.

Lisboa, 25 de Março de 1993. — *José João Fernandes da Silva* (relator) — *Rui Vieira Miller Simões — Joaquim Eugénio de Sousa Correia de Lima.* — Fui presente, *Jorge de Sousa.*

Acórdão de 30 de Março de 1993.

Assunto:

Poder disciplinar. Procedimento disciplinar. Poder discricionário.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — No domínio disciplinar nem a toda a falta tem de corresponder um procedimento, nem a toda a falta neste apurada contra certo agente tem de corresponder necessariamente uma sanção de natureza disciplinar.

2 — Compete à autoridade administrativa em cada caso e perante o seu particular circunstancialismo averiguar se o exercício do seu concreto poder disciplinar, através da instauração do respectivo procedimento ou da consequente punição dos faltosos, é ou não susceptível de causar maior dano à própria disciplina dos serviços do que a resultante de uma eventual decisão de cariz contrário.

3 — A concreta escolha administrativa é pois deixada à autoridade decidente, a qual, nesse domínio, é livre de escolher os elementos que para o efeito considerou relevantes, atento o particularismo de cada caso: trata-se, por outras palavras, de uma decisão discricionária da Administração.

Recurso n.º 24 514, em que são recorrente Eduardo dos Santos e recorrido o Secretário de Estado do Ensino Superior. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gouveia e Melo.

Acordam na 1.ª Secção (2.ª Subseccção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Eduardo dos Santos, melhor identificado nos autos, veio interpor para esta Secção, alegando vício de violação de lei — no caso violação do disposto no artigo 25.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 415/80, de 27 de Setembro — recurso de anulação do despacho do Secretário de Estado do Ensino Superior, de 15 de Setembro de 1986, que mandou arquivar a participação por si apresentada em 7 de Agosto de 1986 ao Ministro da Educação e Cultura em que requeria que fosse instaurado procedimento disciplinar contra Luís Guilherme Mendonça de Albuquerque e Joaquim Alberto Cruz e Silva, ao tempo, respectivamente, director do Centro de Estudos de História e Cartografia Antiga (CEHCA) do Instituto de Investigação Científica Tropical (IICT) e presidente do mesmo Instituto, uma vez que, segundo o que então denunciava, aquele primeiro tinha proposto e o segundo consentido, na atribuição a quatro investigadoras auxiliares do aludido Centro de Estudos, do subsídio complementar pelo exercício de actividades de desenvolvimento experimental previsto no n.º 2 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 415/80, quando, segundo o que ainda alegava, nenhum daqueles investigadores exercia actividade dessa natureza, facto este que os denunciados bem sabiam.

Suscitado pelo Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP), no seu visto inicial, a excepção da ilegitimidade do recorrente — por este carecer, segundo o que então defendeu, de interesse pessoal na anulação do acto impugnado — foi semelhante excepção afastada pelo Acórdão de 9 de Junho de 1987 (fls. 58-64 dos autos), o qual julgou o recorrente com legitimidade para tal impugnação, isto por fundamentos que ao caso não interessa expor, até pela circunstância de daquele aresto ter sido interposto recurso para o pleno da Secção (fl. 68), para subir a final com o que eventualmente se venha a interpor do presente acórdão (v. fl. 69).

Cumprido então que foi o disposto no artigo 43.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) (fl. 69), respondeu a autoridade recorrida da forma constante de fls. 74 a 78.

Aí, depois de se suscitar, de novo, a questão da *ilegitimidade do recorrente* em bases semelhantes às que foram objecto de decisão pelo aludido Acórdão interlocutório de 9 de Junho de 1987, levanta-se ainda a da *natureza interna* do acto impugnado, por não produzir efeitos a não ser na da pessoa colectiva a que diz respeito, alegando-se também carecer o recurso de *causa de pedir*, uma vez que se não invocou ter a autoridade recorrida, com a prática do acto, violado, ela própria, o n.º 2 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 415/80, o que teria ocorrido — quando muito — pelas pessoas visadas na denúncia elaborada pelo ora recorrente.

Foram então citados os recorrentes particulares (Luís Mendonça de Albuquerque e Alberto Cruz e Silva), de acordo com o pedido na petição de recurso.

E responderam da forma constante de fls. 84-89, defendendo que inexiste *causa de pedir* no recurso — o acto impugnado foi praticado no uso de poderes discricionários e o recorrente não alega desvio de poder, único vício pelo qual o mesmo pode ser contenciosamente atacado —, e, quanto ao fundo do recurso, intentando fazer a demonstração de que as investigadoras mencionadas na denúncia do ora recorrente, contrariamente ao que naquela se dizia, exerciam actividades de desenvolvimento experimental. Concluíram pela rejeição do recurso ou, se assim se não entendesse, pelo seu improvimento.

Alegou depois o recorrente (fls. 112-118), concluindo da forma seguinte, que por facilidade se transcreve:

«1 — O recorrente requereu à autoridade recorrida procedimento disciplinar contra os recorridos particulares, com fundamento na violação do disposto no artigo 25.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 415/80, de 27 de Setembro;

2 — A autoridade recorrida ordenou o arquivamento desse processo, declarando 'absolutamente correcta a actuação' do segundo recorrido particular, deixando de fora o primeiro recorrido particular;

3 — A investigação das referidas investigadoras auxiliares é apenas fundamental;

4 — Deve, assim, ser concedido provimento ao recurso, anulando-se o despacho recorrido.»

Por sua vez, também os recorridos particulares alegaram (fls. 124-127), tendo concluído pelo seguinte:

«*a*) O Sr. Secretário de Estado proferiu o despacho recorrido, com base em exaustivas informações de serviço subscritas pelo presidente do IICT e em parecer elaborado no âmbito do seu gabinete;

b) Esse despacho, suscitado pela pretensão do ora recorrente no sentido de que fosse instaurado procedimento disciplinar contra os ora recorridos, foi proferido no *exercício de um poder discricionário*, conforme é pacífico e unânime entendimento da doutrina e jurisprudência;

c) Aquele acto só poderia ser atacado contenciosamente com fundamento em *desvio de poder*;

d) O recorrente não arguiu quaisquer outros vícios nem os fundamentos ou deveres, quer na petição, quer nas alegações;

e) Também não demonstra o desvio de poder nem indica o motivo principalmente determinante tendo em vista apurar se existe ou não coincidência entre a lei e a motivação do acto;

f) Não basta alegar a ilegalidade de um acto; é necessário aduzir as razões que constituem a base do pedido formulado em recurso;

g) Resulta, assim, não poder saber-se qual a causa de pedir;

h) Não se verificou violação do disposto no artigo 25.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 415/80, de 27 de Setembro, por parte do recorrido;

i) Apenas é perfilhada uma interpretação diferente da lei — aliás maioritária — daquela que é adoptada pelo recorrente, de índole restritiva;

j) A convicção do recorrente de que ninguém no CEHCA exerce actividades de desenvolvimento experimental, radica, tão-só, em razões de ordem subjectiva.»

Elaborou então o Ex.mo Magistrado do MP o seu parecer final de fls. 128 v.º-130 v.º

Começa por se debruçar sobre as questões da irrecorribilidade do acto impugnado, por este não ser «definitivo e executório» e sobre a alegada falta de causa de pedir no recurso, suscitadas pela autoridade recorrida e pelos recorridos particulares.

Quanto àquela primeira, depois de admitir poder entender-se haver em relação a ela um *acto julgado implícito* resultante da pronúncia quanto à legitimidade do recorrente havida no Acórdão interlocutório de 9 de Junho de 1987, já referido (por a legitimidade activa pressupor o interesse na anulação de acto administrativo susceptível de recurso directo, isto segundo certa corrente que já fez vencimento em arestos deste Supremo Tribunal), defende o mesmo ilustre magistrado que, mesmo a não se entender assim, o acto que ordena o arquivamento de queixa contra funcionários é acto final do processo (definitividade horizontal), por definir a situação da Administração perante os mesmos funcionários, isentando-os de responsabilidade disciplinar.

Passando a analisar, depois, a questão da alegada falta de causa de pedir do recurso contencioso, é de opinião que a mesma se baseia num errado entendimento da natureza dos poderes da Administração no exercício da acção disciplinar, cujo uso, se é certo que em princípio só por desvio de poder pode ser contenciosamente impugnado, tal não significa porém que o também não possa em relação aos aspectos vinculados do acto respectivo.

Ora, no caso e quanto a esse ponto, conclui o mesmo magistrado que o recorrente, embora de forma pouco rigorosa, alega assentar o despacho impugnado em erro sobre a aplicação do artigo 25.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 415/80, já que pressupõe uma actuação correcta por parte dos recorridos particulares, ou seja, o abono de subsídio complementar a determinados funcionários do IICT.

Depois de apreciar as aludidas questões prévias, o parecer que estamos seguindo passa a fazer um esboço da matéria de facto pertinente à solução do recurso, para então atacar o problema do seu mérito.

E aí ensaia duas possíveis soluções, qualquer delas contudo sempre conduzindo ao improvimento do recurso, segundo também defende.

Numa primeira admite — ainda que «com dificuldade», segundo esclarece logo a seguir — que o acto impugnado pressuponha *necessariamente* o entendimento de que não teria havido violação do artigo 25.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 415/80.

Para essa hipótese, porém, o conceito de «desenvolvimento experimental» utilizado naquele preceito não é susceptível de ser sindicado quanto à sua integração por parte da autoridade recorrida, salvo a ocorrência de erro manifesto, por se tratar de um juízo de valoração cujo desacerto dificilmente se demonstrará de acordo com padrões objectivos.

Mas admitindo hipótese diferente — ou seja, de a autoridade recorrida, ao decidir pela «correcção» ou «regularidade» das condutas, se situar no âmbito de um juízo de *não censura disciplinar*, que não abrange necessariamente o reconhecimento da legalidade dessas condutas —, então o único vício invocado (o da violação do artigo 25.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 415/80) improcederia porque, conclui o mesmo magistrado quanto a este ponto, o mesmo se reporta a um pressuposto em que o despacho recorrido se não baseia.

Redistribuído que foi o recurso ao presente relator (6 de Janeiro de 1993), cumpre agora decidir, começando pelo apuramento da matéria de facto pertinente.

Em 7 de Agosto de 1986, o ora recorrente, por requerimento dirigido ao Ministro da Educação e Cultura solicitou a esta autoridade a abertura de procedimento disciplinar contra Luís Guilherme Mendonça de Albuquerque e Joaquim Alberto da Cruz e Silva, ao tempo, respectivamente, director do CEHCA do IICT e presidente do mesmo Instituto, alegando para o efeito o ilegal recebimento por parte de quatro investigadoras daquele Centro de Estudos, bem como pelas demais investigadoras do mesmo, do subsídio complementar previsto no artigo 25.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 415/80, de 27 de Setembro, o qual pressupõe a prática pelos respectivos beneficiários de actividades de desenvolvimento experimental, que todo aquele pessoal, na óptica do participante, não exerceria, facto este sabido pelos denunciados que, não obstante isso, propuseram (o 1.º) o pagamento de tal subsídio e consentiram (o 2.º) no seu pagamento.

Na mesma participação — fls. 270-271 do instrutor apenso — o denunciante, quanto à «legitimidade» para o requerimento que assim fez ao Ministro da Educação e Cultura, aduziu em resumo que se candidatou ao concurso aberto em 16 de Outubro de 1985 no referido IICT para investigadores coordenadores e principais, onde foi notória e publicamente discriminado em proveito de uma investigadora e que anteriormente a isso expusera a questão do (em seu entender) ilegal processamento do subsídio complementar à Alta Autoridade contra a Corrupção e à Presidência do Conselho de Ministros.

Semelhante requerimento mereceu então do presidente do IICT a longa informação de fls. 272-280 do instrutor, informação essa na qual se intentava demonstrar a sem razão da afirmação do ora recorrente do ilegal percebimento por parte dos investigadores do aludido Centro de Estudos, daquele Instituto, do subsídio complementar previsto no artigo 25.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 415/80.

Remetida então a denúncia do ora recorrente, acompanhada da aludida informação, ao gabinete do Secretário de Estado do Ensino Superior, foi aí elaborada a também informação de fls. 267 e 268 por um adjunto do mesmo gabinete na qual, e quanto à decisão que se impunha de emissão de despacho liminar no sentido do arquivamento ou da instauração do procedimento disciplinar com base nos elementos recebidos do IICT, se escreveu o seguinte:

«No plano material, da apreciação da participação em análise e, bem assim, do seu confronto com a documentação junta ao processo, parece dever concluir-se pela inexistência de quaisquer condutas ilícitas passíveis de justificar a instauração de processo disciplinar.

De uma parte, não se oferece qualquer base prática, na aludida participação, passível de fazer nascer um suficiente grau de probabilidade de existência de ilícito disciplinar apto a permitir a instauração de procedimento disciplinar. Por outro lado, os documentos constantes do processo parecem poder assegurar a regularidade de todas as actuações justas postas em causa pelo participante.

Assim sendo, conclui-se pela inexistência de condutas merecedoras de actuação no plano disciplinar.»

Sobre a informação parcialmente acabada de transcrever foi exarado, em 15 de Setembro de 1986, pelo Secretário de Estado do Ensino Superior, o seguinte despacho:

«Concordo com a informação. Da análise de todos os elementos juntos ao processo considero ter sido absolutamente correcta a actuação do presidente do Instituto. Em conformidade, arquive-se o processo.»

Este, como já se disse, é que constitui o despacho contenciosamente impugnado no presente recurso.

Na sua apreciação, e afastado que fica desde logo o conhecimento da questão da *ilegitimidade do recorrente*, suscitada de novo pela autoridade recorrida na sua resposta, uma vez que semelhante questão foi decidida, como se viu, pelo acórdão interlocutório de fl. 58, haverá que começar por conhecer das questões prévias da irrecorribilidade contenciosa do acto, baseada na sua alegada *natureza interna*, e da falta de *causa de pedir* no respectivo recurso contencioso.

Desde já se pode adiantar que semelhantes questões são manifestamente *improcedentes*.

Quanto à primeira — a da natureza interna do acto — dir-se-á que constituindo este um despacho *liminar*, previsto no artigo 50.º, n.º 1, do Estatuto Disciplinar (ED) de 1984, o qual, com base em auto, participação ou queixa, decide em cada caso se há ou não lugar a procedimento disciplinar, isso significa que semelhante decisão, quando tenha este último conteúdo, que é, como se viu, a situação dos autos, define de uma forma autoritária a *irrelevância disciplinar* de certo ou certos comportamentos de funcionários ou agentes por forma a não deverem eles merecer qualquer averiguação nessa sede.

Tal decisão define pois, ainda que de forma negativa, a situação *jurídico-disciplinar* dos funcionários ou agentes em causa; daí que, produzindo efeitos em relação a estes se não possa dizer que a mesma tenha um conteúdo interno.

Aliás, no aspecto agora em causa, nenhuma diferença existe entre o despacho que com base em certo *processo disciplinar* decide pelo seu arquivamento (artigo 66.º do ED), do despacho, com conteúdo idêntico ao ora impugnado, que, numa base liminar do respectivo procedimento, recusa a sua instauração (artigo 50.º, n.º 1, do ED), pela irrelevância disciplinar dos factos que são apresentados, pois em ambas as situações a Administração define uma concreta relação jurídico-disciplinar estabelecida entre ela e um seu funcionário ou agente.

A única diferença existente entre tais situações é que no *despacho liminar* do artigo 50.º, n.º 1, a Administração formula o seu juízo na base de *factos hipotéticos*, enquanto no *despacho final* praticado ao abrigo do artigo 66.º, n.º 1, aquela ajuíza perante um *quadro de facto apurado em processo disciplinar*.

Mas tanto num como noutro caso as suas decisões produzem efeitos externos, ou seja, no âmbito da responsabilidade disciplinar dos funcionários ou agentes em causa, que fica assim autoritariamente definida.

Quanto à alegada inexistência de *causa de pedir*, trata-se de questão, como se disse, manifestamente improcedente.

Na verdade, sabido como é que, segundo a jurisprudência corrente deste Supremo Tribunal, a *causa de pedir* no recurso contencioso de anulação se identifica com o vício ou vícios c*oncretos* que se imputam ao acto impugnado (a sua ilegalidade em concreto), o recorrente, no caso *sub judice*, não foge a esse figurino, já que no presente recurso imputa ao despacho do Secretário de Estado do Ensino Superior violação do artigo 25.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 415/80, e isto porque por força desta disposição o pagamento do subsídio complementar nos termos em que o denunciou na pessoa dos recorridos particulares seria ilegal e merecedor de sanção disciplinar em seu modo de ver.

Diferente deste problema, da alegação de causa de pedir por parte do recorrente, será o de saber *se* e *em que termos* a causa de pedir invocada é susceptível, no caso, de operar os seus efeitos, invalidando o acto.

Trata-se de questão, esta, que se prende não já com o plano formal da alegação da causa de pedir, mas antes com o da sua eventual procedência, ou seja, com o do próprio *mérito do recurso* e que assim deverá ser tratada neste âmbito, quando, de seguida, sobre ele nos debruçarmos.

Passando agora a analisar a matéria que se prende com o fundo do recurso, interessa fixar primeiro o verdadeiro *conteúdo* do acto impugnado.

Ora, segundo resulta da matéria de facto mais acima exposta, tendo o recorrente, na altura investigador principal do IICT, requerido que fosse instaurado procedimento disciplinar contra os recorridos particulares Luís de Albuquerque e Joaquim Cruz e Silva, ao tempo respectivamente director do CEHCA e presidente do mesmo Instituto, uma vez que, segundo alegava, com base das declarações daquele primeiro e das autorizações deste último, os investigadores daquele Centro de Estudos recebiam ilegalmente o subsídio complementar previsto no artigo 25.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 415/80, por não exercerem «actividades de desenvolvimento experimental» neste preceito exigidas para o pagamento do aludido subsídio, a autoridade recorrida, mandou «arquivar o processo», concordando com informação que para o efeito foi elaborada por um seu adjunto.

Nessa informação concluía-se, confrontando-se a participação então elaborada pelo recorrente com a demais documentação junta ao processo, no sentido da «inexistência de quaisquer condutas ilícitas passíveis de justificar a instauração de processo disciplinar».

E semelhante conclusão — posteriormente acolhida no despacho recorrido ao concordar com a informação onde foi exarada —, alicerçou-a esta mesma informação em duas ordens de considerações, do seguinte teor:

«Duma parte», dizia-se, «não se oferece qualquer base prática, na aludida participação, passível de fazer nascer com suficiente grau de probabilidade a existência de ilícito disciplinar apto a permitir a instauração de procedimento disciplinar».

«Por outro lado», acrescentava-se logo a seguir, «os documentos constantes do processo parecem poder assegurar a regularidade de todas as actuações justas postas em causa pelo participante».

Daqui resulta que na aludida informação, a qual mereceu, como vimos, acolhimento no despacho recorrido, se considerou não só que a participação em si não seria capaz de fazer nascer, com suficiente grau de probabilidade, qualquer ilícito disciplinar, como ainda dos documentos juntos ao processo resultar a regularidade das condutas postas em causa pelo ora recorrente: daí a conclusão da inexistência de condutas merecedoras de actuação no plano disciplinar.

Sem cuidar, agora, do problema da suficiência da fundamentação, acabada de descrever, de semelhante conclusão, em que assenta a aludida informação e consequentemente do despacho recorrido ao com ela concordar — este problema não vem suscitado pelo recorrente ou pelo MP e o tribunal não pode dele conhecer oficiosamente —, a verdade é que a informação conclui pela inexistência de condutas merecedoras ou passíveis de justificar procedimento disciplinar contra os denunciados.

E o despacho recorrido, concordando embora com semelhante proposta, considerou porém no seu teor verbal apenas o comportamento do presidente do IICT, já que só a ele se referiu («considero absolutamente correcta a actuação do presidente do Instituto», lê-se naquele despacho, como já se viu).

Julga-se contudo que tal despacho, no seu conteúdo decisório, abrange os comportamentos que vinham imputados pelo ora recorrente aos dois recorridos particulares e não apenas os do presidente do IICT.

Isto não só porque o despacho concorda inteiramente com a informação e ela, como se viu, tem aquele âmbito, como porque a razão de naquele só haver referência ao comportamento do presidente do IICT se explica pela circunstância de a actuação deste cobrir a do director do CEHCA daquele Instituto, só havendo assim necessidade de referência expressa à actuação do primeiro.

Conclui-se assim — quanto ao conteúdo do acto impugnado — que o mesmo abrange tanto o comportamento que o recorrente imputava ao director do Centro de Estudos, como o que imputava ao presidente do Instituto, não justificando qualquer deles, como ali se decidiu, procedimento disciplinar.

Passemos a analisar agora o único vício que em relação ao acto vem invocado e que é o da violação do artigo 25.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 415/80, como já se viu.

Se bem se compreende a posição do recorrente a esse respeito, a mesma parece assentar nas seguintes proposições:

A atribuição do subsídio complementar previsto no artigo 25.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 415/80, para o pessoal de investigação científica que não preste serviço docente, exige que o mesmo exerça «actividades de desenvolvimento experimental».

O pessoal de investigação do aludido Centro de Estudos do IICT não exerce actividade desta última natureza.

Logo, é ilegal a atribuição daquele subsídio que lhes foi feita por proposta do recorrido Luís de Albuquerque e decisão do recorrido Joaquim Cruz e Silva, conforme denunciou o recorrente.

O despacho impugnado, ao não mandar instaurar procedimento disciplinar por esse facto aos recorridos particulares e ao ordenar o arquivamento daquela queixa, violou o citado artigo 25.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 415/80.

Se são estas as proposições em que parece assentar o vício, de violação deste preceito, que vem assacado ao acto impugnado, fica-se porém na dúvida de como, na perspectiva do recorrente — é bom não esquecerem que, como se disse, a causa de pedir no recurso de anulação é constituída pela concreta ilegalidade invocada —, se verifica no caso violação daquele artigo 25.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 415/80.

O recorrente, de um modo *explícito,* não o chega a dizer em parte alguma do seu recurso.

Daí que o Ex.mo Magistrado do MP, numa das hipóteses que a esse respeito sugere no seu já referido parecer final, admita que o recorrente veja o acto impugnado como assentando no pressuposto da correcta aplicação, no caso, do artigo 25.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 415/80, que não se verificaria, como ele intenta demonstrar, e daí que tal acto padecesse nesse enquadramento de *erro quanto ao aludido pressuposto*.

Trata-se de uma arguição de vício que é compaginável com o alegado pelo recorrente no recurso e daí que numa interpretação favorável a este — de acordo com o princípio de que os recursos devem ser interpretados de forma ampliativa e não restritiva —, não repugne admitir.

Analisemos pois tal vício, na perspectiva apontada.

A decisão administrativa, perante a notícia de certos factos, quer estes sejam denunciados ou participados, quer resultem apurados no âmbito administrativo através de processo de averiguações, de inquérito ou de sindicância, de instaurar ou de não instaurar procedimento disciplinar pelos mesmos com vista à eventual punição dos seus autores, releva de critérios de *conveniência* ou de *oportunidade* e não de *legalidade*.

O poder disciplinar, que se manifesta através da instauração daquele procedimento, é um poder *instrumental*: permite reconduzir o agente faltoso a um comportamento susceptível de assegurar a realização do fim público a cuja satisfação presidiu a criação do serviço onde exerce funções.

Daí que nem a toda a falta tenha de corresponder um procedimento, nem a toda a falta nele apurada a certo agente tenha de corresponder necessariamente uma sanção de natureza disciplinar.

Compete à autoridade administrativa em cada caso e perante o particular circunstancialismo averiguar se o exercício do seu concreto poder disciplinar, através da instauração do respectivo procedimento ou da consequente punição dos faltosos uma vez ele instaurado, é ou não susceptível de causar maior dano à própria disciplina dos serviços do que a resultante de uma eventual decisão de cariz contrário.

A concreta escolha administrativa é pois deixada à autoridade decidente, a qual, nesse domínio, é livre de escolher os elementos que para o efeito considerar relevantes, atento, como se disse, o particularismo de cada caso.

Trata-se, por outras palavras, de uma decisão *discricionária* da Administração.

É claro que a liberdade de escolha, nesse domínio, da decisão mais conveniente ou oportuna, não é inteiramente livre, já que por um lado ela está subordinada ao respeito pelo *fim da lei* — controlo do fim — e por outro se encontra limitada pelos *princípios* gerais do agir administrativo: princípio da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da adequação racional.

Todos esses momentos do acto ou decisão discricionária, porque vinculados, estão sujeitos ao controlo jurisdicional.

Como a ele está sujeito o juízo sobre a correcção dos elementos de facto e de direito que tenham constituído os pressupostos em que tal acto porventura assentou.

Fora do campo referido o acto não será contenciosamente sindicável.

No presente recurso contencioso o recorrente esforça-se por demonstrar que o pagamento do *subsídio complementar*, previsto no artigo 25.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 415/80, ao pessoal investigador do CEHCA do IICT, foi *ilegal*, por o mesmo não exercer actividade de desenvolvimento experimental, necessária, nos termos daquele preceito, para o recebimento do referido subsídio.

Mas, admitindo por hipótese que, no caso, se tivesse verificado tal ilegalidade, daí não decorreria — como parece pressupor o recorrente — que a Administração (*rectius*, a autoridade recorrida) se

encontrasse *vinculada* a instaurar procedimento disciplinar contra os denunciados pela prática do comportamento consubstanciador dessa ilegalidade.

Pois, como vimos, em tal domínio a Administração pauta a sua escolha por critérios de *conveniência* e *oportunidade*, matéria que escapa em princípio ao controlo jurisdicional, salvo os estritos limites já acima assinalados e em cujo domínio se não enquadra o vício invocado pelo recorrente (em sentido paralelo, cf. o Acórdão deste Supremo Tribunal de 7 de Abril de 1987, recurso n.º 23 018, no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 366, p. 363).

Por outro lado, o apuramento da concreta ilegalidade invocada — a violação, como se viu, do artigo 25.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 415/80 —, só interessaria no âmbito deste recurso se o acto ora impugnado, ao não ordenar a instauração do procedimento disciplinar contra a pessoa dos denunciados, *tivesse tido na sua base o entendimento da não ocorrência da apontada ilegalidade*, ou seja, da corrupção dos comportamentos dos recorridos particulares à luz daquele preceito.

Mas o despacho impugnado, especificamente sobre a apontada ilegalidade, nada disse, como resulta da matéria de facto: a informação na qual ele se baseia não abordou esse ponto, apenas referiu a esse respeito que «os documentos constantes do processo parecem poder assegurar a regularidade de todas as actuações justas postas em causa pelo participante».

Por outras palavras: o acto impugnado, pelo lado do seu conteúdo, *não teve na sua base qualquer juízo de subsunção jurídica,* e muito menos quanto ao da alegada violação por parte dos recorridos particulares do artigo 25.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 415/80.

Daí que a pretensa violação deste preceito legal não possa ser sindicada por este Supremo Tribunal.

Improcede, pois, o alegado vício.

Termos em que se nega provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente, com taxa de justiça de 15 000$ e procuradoria de 8000$.

Lisboa, 30 de Março de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *José da Cruz Rodrigues — Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca*. — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 30 de Março de 1993.

Assunto:

Execução de sentença. Acto renovável. Vício de forma. Reconstituição da situação actual hipotética. Acto executório. Efeito retroactivo. Vencimento. Indemnização.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Tendo o requerente sido exonerado do seu cargo por acto posteriormente anulado pelo tribunal por vício de forma, o mesmo é renovável, pelo que a reconstituição da situação actual hipotética em que aquele estaria se não

fosse o acto ilegal, consiste na prolação de novo acto (executório) no mesmo sentido ou em sentido contrário do anterior, mas devidamente fundamentado e na fixação da respectiva indemnização, se os prejuízos sofridos superarem os lucros obtidos no mesmo prazo até à data do acto executório.

2 — O acto executório tinha efeitos retroactivos, o que, em princípio, justificava a fixação da correspondente indemnização.

3 — Hoje, porém, face ao teor da norma da alínea b) do n.º 1 do artigo 128.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo 442/91, de 15 de Novembro, mas só entrado em vigor a 16 de Maio de 1992, por força do seu artigo 2.º, o acto executório, pelo menos em relação a actos renováveis, passou a ter efeito retroactivo.

4 — Tendo o requerente, no incidente processual de execução de sentença, pedido os vencimentos correspondentes ao período de afastamento do exercício de funções, na ausência de impugnação por parte da autoridade requerida, e na falta de invocação de outros danos, devem considerar-se aqueles como o limite do montante da indemnização devida.

Recurso 26 325-A, em que são recorrente Carlos Virgílio da Costa Lima e recorrido o Secretário Regional da Saúde e Segurança Social da Região Autónoma dos Açores. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. António Fernando Samagaio.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

O Dr. Carlos Virgílio da Costa Lima, casado, médico, residente na Rua de São Salvador, 18, Praia da Vitória, Açores, interpôs recurso contencioso de anulação do despacho de 17 de Junho de 1988 do Sr. Secretário Regional dos Assuntos Sociais da Região Autónoma dos Açores (RAA), que o exonerou, por conveniência de serviço, do cargo de delegado de saúde, interino.

Tal recurso veio a obter provimento por vício de forma (falta de fundamentação) pelo Acórdão de deste STA de 6 de Março de 1990, constante de fls. 35 e segs. do processo apenso.

Porque a autoridade recorrida não tivesse dado execução ao decidido, veio o recorrente, a fl. 2 dos presentes autos, requerer a declaração da inexistência de causa legítima de inexecução, o que veio a ser deferido pelo Acórdão de 15 de Outubro de 1991 (fls. 24 e segs.).

De seguida, o recorrente, ao abrigo do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, veio, a fl. 33, indicar o modo da execução do acórdão anulatório nos seguintes termos:

«*a*) O recorrente deve ser considerado e mantido como único titular do cargo da autoridade sanitária desde a sua nomeação;

b) Deve ser-lhe reconhecido o direito de reassumir o exercício efectivo do mesmo logo que cessar a situação de incompatibilidade com o exercício de funções de presidente da Câmara Municipal, ou seja, a 'comissão extraordinária de serviço público' (artigo 22.º, n.º 2, da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, alterada pelas Leis n.os 1/91, de 10 de Janeiro, e 11/91, de 17 de Maio);

c) Deve ser abonado de todos os vencimentos e demais abonos correspondentes ao exercício efectivo do lugar, até à data do início do exercício de funções como presidente da Câmara Municipal da Praia da Vitória (CMPV);

d) O indivíduo nomeado para o aludido cargo deve ser dele afastado, pois essa nomeação é nula, como se decidiu no acórdão proferido no incidente;

e) Deve ser contado ao requerente, para todos os efeitos, incluindo os de aposentação, o tempo de serviço prestado no cargo de que foi ilegalmente exonerado, ininterruptamente, desde a sua nomeação.»

1 — A entidade recorrida, por sua vez, veio dizer que a «execução do acórdão em questão deverá consistir na emissão de novo despacho, devidamente fundamentado».

Ao mesmo tempo remeteu, datado de 6 de Março de 1992, o novo despacho proferido em execução do acórdão anulatório, que se mostra publicado no *Jornal Oficial,* 2.ª série, n.º 14, de 7 de Abril de 1992 (fl. 40), que é do seguinte teor:

«Em execução do douto Acórdão de 6 de Março de 1990 do STA, que anulou o despacho de 17 de Junho de 1988, do Secretário Regional dos Assuntos Sociais, publicado no *Jornal Oficial,* 2.ª série, n.º 27, de 14 de Julho de 1988, vem-se exarar novo despacho, com a seguinte redacção:

Considerando que está para breve a aprovação do quadro de pessoal do Centro de Saúde da Praia da Vitória (CSPV), com a sua entrada em funcionamento;

Considerando que, de acordo com o artigo 13.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 3/86/A, de 24 de Janeiro, vários serviços existentes serão integrados nos centros de saúde, entre os quais as delegações de saúde;

Considerando que, de acordo com os artigos 15.º, n.º 2, e 33.º do mesmo diploma, as autoridades sanitárias irão desempenhar as suas funções no âmbito dos centros de saúde;

Considerando, desde modo, toda a nova filosofia subjacente à implementação dos centros de saúde, em termos de cobertura médico-sanitária das populações;

Considerando que, no sentido de melhor se operar a transição, foi já nomeada uma comissão de gestão do Hospital Concelhio da Praia da Vitória (HCPV), até à entrada em funcionamento do CSPV;

Determina-se que o Dr. Carlos Vergílio da Costa Lima cesse a sua interinidade como delegado de saúde do concelho da Praia da Vitória, ficando apenas como clínico geral do serviço de saúde atrás referido.»

Tal acto não foi impugnado pelo requerente.

Pelo requerimento de fl. 49, prestou aquele os seguintes esclarecimentos:

«1. Desde a data da prática do acto anulado, o requerente não mais exerceu as funções de saúde pública próprias do delegado de saúde do concelho, que lhe foram retiradas pela Administração.

2. Reiterada lhe foi igualmente, desde a mesma data, a remuneração complementar que auferia, de 50% sobre o seu ordenado como clínico geral.

3. Em 4 de Janeiro de 1990, tomou posse do cargo de presidente da CMPV, tendo a partir daí deixado de exercer funções próprias da carreira médica.»

A autoridade requerida prestou também mais os seguintes esclarecimentos (fl. 56);

«1. O Dr. Carlos Vergílio da Costa Lima foi nomeado médico do quadro de pessoal do então HCPV (actual centro de saúde), em 1 de Agosto de 1982, com a categoria de clínico geral, da carreira médica de clínica geral.

2. A par do cargo de delegado de saúde interino sempre desempenhou a sua actividade como médico daquela instituição, com nomeação definitiva e com a categoria de clínico geral, como se disse, a partir de 1 de Agosto de 1982.

3. Após a exoneração do cargo de subdelegado de saúde, continuou a exercer a sua actividade como médico do quadro de pessoal do CSPV, até ao dia 3 de Janeiro de 1990 (em 4 de Janeiro de 1990, iniciou funções como presidente da Câmara do mesmo concelho).

4. Nunca esteve integrado na carreira médica de saúde pública, nem enquanto delegado de saúde interino, nem após a cessação do exercício desse cargo.

5. Sobre o conteúdo do documento de fl. 49 dos autos, salienta-se que é autoridade sanitária do concelho, o médico do quadro de pessoal do centro de saúde, desse mesmo concelho, designado para essa função por despacho do Secretário Regional de Saúde e Segurança Social. Se recair sobre médico da carreira médica de clínica geral a designação para o exercício de funções de autoridade sanitária, esse mesmo médico receberá um acréscimo de remuneração mensal de mais 50% sobre o vencimento base.»

o Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) emitiu douto parecer no sentido de que o novo acto praticado em execução do acórdão anulatório está fundamentado, e, uma vez que não foi impugnado, fez cessar a interinidade do requerente como delegado de saúde interino no concelho da Praia da Vitória, não constituindo impedimento à sua prática a circunstância de se encontrar pendente o respectivo processo de execução. Por isso, não pode o requerente ser reintegrado como pretende.

Daí que a execução do julgado, tendo em vista a reconstituição actual hipotética em que estaria o requerente se não fosse o acto ilegal, exija ainda:

«*a*) Que o requerente seja abonado de todos os vencimentos e demais abonos correspondentes ao exercício efectivo do lugar, até à data do início do exercício de funções como presidente da CMPV;

b) Que seja considerado o tempo de serviço prestado pelo requerente no cargo de que foi ilegalmente exonerado, desde a sua nomeação até à cessação da interinidade pelo mencionado despacho de 6 de Junho de 1992, excepto para efeitos de aposentação, já que no tocante a esta parte tal contagem é da competência da Caixa Geral de Aposentações e faz-se em processo próprio, nos termos do Estatuto da Aposentação.

Por ser acto consequente ao acto anulado, deverá ser declarado nulo o despacho do Secretário Regional dos Assuntos Sociais de 17 de Junho de 1988, que nomeou o Dr. Jorge Henrique Ourique da Silveira para exercer as funções de que o requerente fora exonerado.»

2 — Colhidos os vistos, cumpre decidir.

Em causa está tão-só a execução do Acórdão deste STA de 6 de Março de 1990, que anulou, por vício de forma — falta de fundamentação —, o despacho de 17 de Junho de 1988, pelo qual o Sr. Secretário Regional de Saúde e Segurança Social da RAA exonerou o requerente, por conveniência de serviço, do cargo de delegado de saúde interino do concelho da Praia da Vitória.

Com a execução do acórdão anulatório tem-se em vista reconstituir a situação actual hipotética tal como se o acto ilegal não tivesse sido praticado.

Sendo renovável o acto anulado, a execução do julgado, como é jurisprudência pacífica deste STA, traduz-se na prática de novo acto, de conteúdo idêntico ou não ao do primitivo, mas expurgado do vício que o inquinava.

Se o requerente foi exonerado de determinado cargo através do acto anulado por vício de forma, o acto praticado em execução do acórdão anulatório no mesmo sentido do anterior e devidamente fundamentado, firma-se na ordem jurídica se não foi impugnado, pelo que, a partir dele, tem-se aquele por exonerado.

A reconstituição da situação actual hipotética exige ainda que ao requerente, afastado de funções durante o período que medeia entre a sua exoneração ilegal e a sua exoneração legal, ou seja, entre a prática do acto ilegal e a prática do acto em execução de acórdão anulatório daquele, que se firmou na ordem jurídica, lhe seja paga, não o respectivo vencimento que deixou de perceber nesse período, por este pressupor o exercício efectivo do cargo, mas uma indemnização pelos danos sofridos, a que se atenderá aos lucros também auferidos, segundo o princípio da compensação do danos com o lucro.

A título de exemplo, no sentido exposto, os Acórdãos de 26 de Maio de 1988, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 377, p. 342, de 10 de Janeiro de 1989, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 338, p. 137, de 3 de Junho de 1988, de 19 de Outubro de 1989 e de 6 de Junho de 1991, proferidos, respectivamente, nos processos, n.os 21 167, 11 560 e 22 922.

Anote-se que outra poderia ser a solução se já fosse aplicável o disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 128.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), segundo o qual têm eficácia retroactiva os actos administrativos que dêem execução a decisões dos tribunais, anulatórias de actos administrativos. Mas não é aplicável precisamente porque o acto praticado em execução do acórdão o foi em 6 de Março de 1992, e tal Código só entrou em vigor a 16 de Maio seguinte, por força do disposto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, que o aprovou e do constante no artigo 5.º do Código Civil.

Regressando à questão em apreço, infere-se da matéria de facto transcrita, que o Sr. Secretário Regional da Saúde e da Segurança Social, em execução do Acórdão deste STA de 6 de Março de 1990, praticou, em 6 de Março de 1992, novo acto, no mesmo sentido do anulado, mas devidamente fundamentado, como o evidencia o seu teor, transcrito supra.

Com efeito, nos termos dos artigos 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, e 125.º do CPA, a fundamentação deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão.

Com a exigência constitucional da externação da fundamentação dos actos administrativos — n.º 3 do artigo 268.º da lei fundamental —

pretende-se que a entidade decidente pondere nas razões da decisão tendo em vista a sua conformidade com a lei, pois é de interesse público que não se pratiquem actos ilegais, e que o destinatário dos mesmos fique esclarecido dos motivos dessa decisão, pois pode aceitá-la com conhecimento de causa, o que evitará a via ao recurso.

Ora, perante o teor do referido acto, um destinatário normal fica esclarecido das razões que levaram o seu autor a decidir como decidiu, pelo que se tem por cumprido o referido dever de fundamentação.

A circunstância de estar pendente este incidente processual de execução de julgado, contrariamente ao alegado pelo requerente, não constitui nenhum obstáculo legal à sua prolação por parte da entidade requerida, nem tal prolação representa qualquer prepotência por parte desta, mas antes, e pelo contrário, o cumprimento retardado de execução do acórdão anulatório.

Por outro lado, não o impugnou, pelo que o mesmo se firmou na ordem jurídica, como caso resolvido ou decidido.

Mas, e como se disse, não basta a prática de novo acto devidamente fundamentado para se considerar o acórdão anulatório integralmente executado, pois não retroagindo aquele os seus efeitos até à data da prática do acto primitivo, ou seja, do anulado, tudo se passa, no que concerne à reconstituição da situação actual hipotética, como se o requerente não tivesse sido exonerado por este.

Daí que lhe assista o direito ao acréscimo de remuneração mensal de 50% sobre o vencimento base durante o período que mediou entre a prática do primitivo acto que ilegalmente o exonerou (17 de Junho de 1988) e o início do exercício das funções de presidente da CMPV (4 de Janeiro de 1990) por ser a data a que o requerente limita os efeitos do acto praticado em execução do acórdão anulatório.

Isto, pelo seguinte: face à matéria de facto exposta, o requerente foi nomeado médico do quadro de pessoal do então HCPV, em 1 de Agosto de 1982, com a categoria de clínico geral, cargo que sempre desempenhou, em nomeação definitiva, a par do exercício de funções de delegado de saúde interino e posteriormente à exoneração (ilegal) deste último cargo, até ao início do seu mandato como presidente da Câmara Municipal daquela cidade.

Acresce que nunca esteve integrado na carreira de saúde pública, nem mesmo enquanto delegado de saúde interino.

O requerente recebia pelo desempenho destas últimas funções «um acréscimo de remuneração mensal de mais 50% sobre o vencimento base». Ora, foi precisamente esta remuneração que deixou de perceber entre a prolação do acto anulado e o início do exercício de funções como presidente da Câmara.

Na esteira do atrás exposto, o requerente tem direito a indemnização pelo seu afastamento, por acto ilegal, do exercício de funções de delegado de saúde interino. Mas nada obsta que se considere, na falta de invocação pelo requerente de outros danos e na ausência de impugnação da entidade requerida, o montante dos vencimentos pedidos como o limite da aludida indemnização.

Isto é: o montante da indmenização coincide, nestas circunstâncias, com a perda da referida remuneração de 50% sobre o vencimento base.

Neste sentido, cf., a título de exemplo, os Acórdãos de 25 de Fevereiro de 1993, recurso n.º 10 410-A e de 31 de Março de 1992, recurso n.º 29 986.

No caso vertente a reconstituição da situação actual hipotética apenas reclama a prática fundamentada de novo acto, o que já se verificou, nos termos referidos, e o pagamento ao requerente da aludida remuneração que deixou de perceber, como delegado de saúde interino, entre o período da exoneração ilegal até ao início do exercício de funções na Câmara Municipal, e não também, como pretende o requerente, a contagem, para todos os efeitos, incluindo os da aposentação, do tempo de serviço prestado no desempenho de tal cargo.

Com efeito, a exoneração do requerente pelo acto posteriormente anulado, não lhe retirou tempo de serviço, pois, se por um lado, continuou vinculado à função pública como médico do quadro de pessoal do então HCPV, com a categoria de clínico geral da carreira médica de clínica geral, por outro, nunca esteve inserido na carreira médica de sáude pública.

Para efeitos de aposentação, o que está aqui em causa são as remunerações atendíveis e não o tempo de serviço prestado como delegado de saúde interino.

Pediu ainda o requerente, secundado pelo Ex.mo Magistrado do MP, que se declare nulo, por ser consequente de acto nulo, o despacho da entidade requerida de 17 de Junho de 1988, que após a sua exoneração por acto ilegal nomeou, para o seu lugar, de delegado de saúde interino, o Sr. Dr. Jorge Henrique Ourique da Silveira.

Simplesmente, para além do requerente se encontrar, agora, exonerado, em conformidade com a lei, a declaração de nulidade de tal despacho é questão que não se contém no âmbito da execução do julgado, dado que aquele não foi reintegrado.

Pelos fundamentos expostos acordam, nos termos do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho:

a) Em julgar, em parte, executado o acórdão recorrido com a prolação do acto, devidamente fundamentado, pela autoridade requerida, de 6 de Março de 1992, e constante de fl. 37 dos autos.

b) Em determinar à entidade requerida que, no prazo de 30 dias, pague ao requerente a referida remuneração de 50% do vencimento base desde a prática do acto ilegal que o exonerou (17 de Junho de 1988) até ao início do mandato de presidente da CMPV (3 de Janeiro de 1990).

Sem custas.

Lisboa, 30 de Março de 1993. — *António Fernando Samagaio* (relator) — *Artur Maurício — Ferreira de Almeida.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 30 de Março de 1993.

Assunto:

Desvio de poder.

Doutrina que dimana da decisão:

Dá-se o vício do desvio de poder quando a autoridade administrativa, no exercício de poderes discricionários, utiliza

a sua competência para finalidade diversa daquela para que lhe foi outorgada, para fim diverso daquele para que a lei conferiu tal competência ou por motivos determinantes que não condigam com o fim visado pela lei.

Recurso n.º 28 031, em que são recorrente Maria Dolores Landeiro da Silva Elísio e recorrido o Secretário de Estado do Orçamento. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

I — *a*) Maria Dolores Landeiro da Silva Elísio, casada, licenciada em Economia, segunda-oficial do quadro pessoal da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças, residente em Linda-a-Velha, interpôs recurso contencioso de anulação do despacho do Sr. Secretário de Estado do Orçamento de 27 de Outubro de 1989, com os fundamentos de facto e de direito constantes da petição inicial de fls. 1 a 8.

b) Apenas a entidade recorrida veio responder, pugnando pela improcedência do recurso.

c) Nas alegações produzidas veio a recorrente a concluir que:

«O despacho recorrido está inquinado de desvio de poder, uma vez que homologou a lista classificativa aprovada pelo júri, que, em manifesto desrespeito pelo fim e interesse público, sobrevalorizou um dos pressupostos da fórmula classificativa.

A formação complementar adequada — afeiçoando a sua ponderação às necessidades curriculares das concorrentes Beatriz Cracel e Filomena Almeida, afastando, assim a recorrente do 4.º para o 6.º lugar da referida lista.

A alteração da valoração dos pressupostos da fórmula classificativa efectuada após a abertura do concurso e, em especial, após a anulação de um primeiro acto na sequência de recurso hierárquico obrigatório, viola o princípio da confiança insíto no princípio do Estado de direito democrático.

A não atribuição de valores no pressuposto formação complementar à recorrente, que pertence ao quadro do pessoal da Secretária-Geral do Ministério das Finanças como os restantes concorrentes e que nunca foi designada, por aquele organismo, para frequentar cursos de formação contra o que dispõe o artigo 6.º, n.º 1, alínea *d*), do Decreto-Lei n.º 446/80, de 6 de Outubro, viola o princípio da igualdade de condições e oportunidade consagrado da alínea *b*) do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, ferindo o despacho do vício de violação de lei.

O despacho recorrido, por ter sido determinado pela sobrevalorização da formação complementar adequada, feita pelo júri após a anulação de um primeiro acto e da qual beneficiaram exclusivamente as concorrentes Beatriz Cracel e Filomena Almeida, está ferido do mesmo vício de violação de lei, por contrariar frontalmente o princípio da objectividade de critérios, consagrado na alínea *a*) do artigo 5.º do mesmo diploma legal.

Não assiste, digo, não prevalece a tese da insindicabilidade pelo tribunal da discricionaridade técnica que assiste ao júri, uma vez que este no processo de avaliação dos candidatos cometeu erros grosseiros e adoptou critérios manifestamente inadequados.

Termos em que solicita a anulação do despacho impugnado.»

d) A entidade recorrida, nas alegações de fls. 90 a 93, volta a defender a improcedência do recurso, dado que o acto censurado não enferma dos vícios que lhe imputa a recorrente.

e) O Ex.mo Magistrado do Ministério Público, no douto parecer de fls. 95 a 96 v.º, é de opinião favorável à pretensão da recorrente.

«De facto, o júri uma vez fixados os parâmetros de valoração dos diversos factores a considerar na classificação final não pode depois alterá-los arbitrariamente, seja qual for o fim que vise com tal comportamento.

Tal procedimento viola os princípios contidos no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, nomeadamente os contidos nas alíneas *b*), *c*) e *d*), que garantem aos candidatos o direito a ser classificados e avaliados com referência a normas pré-estabelecidas, em princípio anteriores à ponderação e avaliação dos factores a considerar e do conhecimento do conteúdo específico das candidaturas e *curricula* dos concorrentes.

É o princípio da imparcialidade e da sua garantia que está em causa, sendo certo que se trata, em matéria de concursos, de um princípio fundamental.

A alteração dos valores atribuídos aos factores de classificação, depois de conhecidos os candidatos e de feita uma primeira avaliação deles àquela luz, viola o disposto no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 498/88, ainda que não possa provar-se o invocado desvio de poder, mas tão-só a nítida possibilidade dele.

Os critérios fixados na acta n.º 3 divergem na avaliação dos factores curriculares nos termos expostos pela recorrente nos artigos 32.º e segs. da sua petição e 3 e segs. das suas alegações dos que haviam sido anteriormente fixados na acta n.º 2, para os mesmos factores, sendo certo que o despacho de anulação e o anteriormente interposto recurso da recorrente não tinham posto em causa esses valores, relativamente a três daqueles factores, nomeadamente, classificação de serviço, formação complementar adequada e habilitações literárias.

Assim, nos termos expostos, somos de parecer que o recurso merece provimento.»

Colhidos os vistos, passa a decidir-se.

II — *a*) Dos elementos juntos ao processo e dos documentos constantes do processo instrutor, temos como assentes os seguintes factos com interesse para a decisão da causa.

1 — Por aviso datado de 4 de Abril de 1989, foi aberto concurso interno na Secretaria-Geral do Ministério das Finanças para provimento de quatro vagas na categoria de primeiro-oficial, podendo candidatar-se os segundo-oficiais com um mínimo de três anos na categoria, classificação de *Bom* ou dois anos na categoria com classificação de *Muito bom* (doc. de fls. 9 a 12).

2 — No referido aviso fixaram-se como factores de ponderação:

A classificação de serviço;

A experiência profissional nas correspondentes áreas profissionais;

A formação complementar adequada;

Nível de habilitações literárias.

3 — Em 15 de Maio de 1989, o júri nomeado reuniu para definir os critérios de selecção dos candidatos, tendo deliberado que a classificação final seria obtida de acordo com a fórmula e valores correspondentes fixados na acta n.º 2, junta a fl. 17 deste processo e que integralmente se tem aqui por reproduzida, reunião essa que teve lugar já depois de os respectivos elementos do júri terem tido

conhecimento dos processos de candidatura de cada um dos concorrentes, como consta da acta n.º 1, junta a fl. 25. Na verdade, nessa acta ficou expresso que em 26 de Abril daquele mesmo ano de 1989 o júri reuniu para «análise dos processos de candidatura entregues».

4 — Face aos critérios definidos, valorização atribuída na reunião de 15 de Maio 89, o júri elaborou a lista classificativa dos oito concorrentes, atribuindo-lhes as seguintes classificações:

Manuel de Oliveira — 16,75;
Mário Ratão — 16,75;
Maria Teresa Ramos — 15,75;
Beatriz Cracel — 15,75;
Filomena Maria Almeida — 15,75;
Maria Dolores Felício — 15,50;
Maria Ilda Tomé — 14,00;
Lourdes Alves — 13,00.

Esta lista veio a ser homologada por despacho de 2 de Junho de 1989, como consta de fl. 28 do II vol. do processo instrutor (PI).

5 — Dessa lista, devidamente homologada, veio a recorrer hierarquicamente a também ora recorrente, nos termos e com os fundamentos constantes de fls. 64 a 69 do II vol. do PI, tendo-se insurgido não só contra a introdução de um factor classificativo que não constava do aviso de abertura do concurso, materializado na «experiência profissional geral», como também quanto ao facto do júri ter valorado os pressupostos legais já depois de conhecer o *curriculum* de cada um dos concorrentes.

Para lá disso, insurgiu-se contra a sua classificação final atribuída, pois que, mesmo usando de critérios aprovados pelo júri, a valoração atribuída a cada factor na acta n.º 2, a sua classificação final nunca poderia ser inferior a 18 pontos, como demonstra a fls. 65 e 65 v.º do II vol. do PI.

6 — O Sr. Secretário do Orçamento face ao recurso apresentado, proferiu em 28 de Junho de 1989 o despacho constante de fl. 73 do II volume do PI, do seguinte teor:

«Concordo com o n.º 7 desta informação e júri, pelo que determino a reclassificação dos candidatos.»

7 — O júri do concurso, em cumprimento desta determinação, em reunião de 4 de Agosto de 1989, veio estabelecer novos critérios de apreciação dos candidatos, expurgando deles a experiência profissional geral, a fixar novos factores de ponderação e, sobretudo, a atribuir-lhes nova valoração, como melhor consta da acta n.º 3, junta a fls. 93 e 94 do II vol. do PI, que aqui se dá por integralmente reproduzida.

8 — Face a esses novos critérios, factores e valoração, classificou os concorrentes como segue:

Manuel Oliveira — 16,80;
Mário Ratão — 16,80;
Maria Teresa Ramos — 16,40;
Beatriz Cracel — 14,40;
Filomena Almeida — 14,40;
Maria Dolores Elísio — 13,40;
Maria Tomé — 10,40;
Lourdes Alves — 10,40.

Esta lista veio a ser homologada por despacho de 11 de Setembro de 1989 (cf. fl. 104 do II vol. do PI).

9 — Do respectivo acto homologatório dessa lista foi interposto novo recurso hierárquico, deduzido pela concorrente Maria Dolores Elísio, recurso esse que não obteve provimento no despacho de 27 de Outubro de 1989, do Sr. Secretário de Estado do Orçamento, recaído sobre o parecer prestado pela auditoria jurídica do Ministério das Finanças, constante de fls. 122 a 132 do II vol. do PI, que aqui se tem por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

b) Sendo esta a matéria de facto, vejamos o Direito, analisando separadamente cada um dos vícios invocados. Assim:

Desvio de poder.

Como é sabido, a autoridade administrativa deve utilizar a sua competência para atingir a finalidade traçada no sistema legal. Caso se desvirtue dela, manifestamente, ou seja, se não tem competência para a prática de determinado acto ou o pratica de modo viciado, teremos o vício de ilegalidade dos actos administrativos. Caso se utilize da sua competência para finalidade diversa daquela para que lhe foi outorgada, teremos o vício do desvio do poder. Do que fica dito poder-se-á retirar outra conclusão consubstanciada no facto de que o desvio do poder só pode afectar o acto administrativo que seja praticado no exercício de poderes discricionários e na medida em que estes sejam usados pelo órgão competente com fim diverso daquele para que a lei os conferiu ou por motivos determinantes que não condigam com o fim visado pela lei ao conferi-los.

O elemento do acto que tal vício afecta será, pois, o fim para que o poder discricionário foi concedido, fim esse que não pode visar senão um interesse de carácter público ou geral.

Resumindo, afirmar-se-á que quando a lei concede a competência para a prática de determinados actos e o agente os pratica objectivando, não o atendimento do interesse público, o interesse geral, mas antes um interesse meramente particular, ocorrerá desvio do poder.

Fazendo apelo aos princípios expostos, estaremos aptos, face à matéria de facto retratada, a decidir da existência ou não do invocado vício de desvio do poder a inquinar o acto recorrido.

Assim:

Muito embora a estatuição dos métodos de selecção constitua, nos concursos de provimento ou de acesso, uma actividade vinculada, já no que se refere às valorizações atribuídas a cada um dos factores de selecção, no âmbito complexo da avaliação curricular, gozam os júris de ampla margem de discricionaridade técnica. Discricionaridade essa que visará sempre a melhor selecção dos funcionários com o fim específico de dotar os serviços públicos com os melhores elementos, por forma a atingir-se o maior grau de perfectibilidade em benefício das necessidades públicas que têm de satisfazer (artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 498/88).

Se tal finalidade for preterida, em benefício de um interesse privado, torna-se necessário que essa preterição seja dolosa, levada a efeito com o propósito consciente e deliberado de prosseguir um fim ilegal, ou seja, deverá averiguar-se — para se poder concluir pelo desvio do poder — que a intenção, o móbil do agente contrasta com causas e razões objectivas traçadas na lei, para se ajustar tão-só à consecussão de objectivos particulares.

Ora, afigura-se-nos bem problemática a aceitação, no caso, do invocado vício de desvio de poder que teria consistido em se ter postergado, consciente e deliberadamente, a prossecução do interesse público para tão-só se favorecerem os interesses particulares dos concorrentes classificados nos primeiros cinco lugares.

Embora neste campo se deixe à convicção dos julgadores a apreciação da prova quanto à existência dos respectivos elementos, face à demonstração feita pelos interessados e aos elementos existentes no processo gracioso, o certo é que de tudo isso não resultam elementos positivos suficientes que justifiquem a admissão não só da existência do dolo que, no caso, faria parte do invocado vício do desvio de poder, como também não resulta que o fim de interesse público não tenha sido atingido com a prática do acto sob censura.

Tudo, então, a permitir a improcedência do invocado vício.

Violação de lei — alíneas *b*) e *d*) do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 498/88.

Para lá da finalidade geral a atingir, os processos de recrutamento e selecção do pessoal dos serviços públicos têm de obedecer aos princípios que o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 498/88 impõe, na defesa dos direitos e interesses legítimos de cada um dos concorrentes. O desencontro com tais princípios gerará, então, o vício de violação de lei.

Um desses princípios a que os concursos devem obedecer é a da igualdade de condições e oportunidades que a todos os concorrentes se deve atribuir — alínea *b*) do citado artigo 5.º

Tal princípio de igualdade e de oportunidade de condições, decorrente de afirmação solene da igualdade real que a Constituição contempla, traduz-se na necessidade de tratar igualmente as situações iguais e desigualmente as situações desiguais.

No âmbito administrativo e particularmente no campo do acesso e progressão na função pública perspectiva não só a garantia de um mínimo de certeza dos direitos e expectativas legítimas de cada concorrente, como também o exercício de igual tratamento de apreciação dos elementos curriculares que cada um apresente.

Outro dos princípios a que os concursos devem obedecer é o de que os métodos e critérios de avaliação dos concorrentes devem ser objectivos, com total independência da situação concreta de cada um deles [alínea *d*) do citado artigo 5.º].

Tal princípio terá por finalidade avaliar os dados fornecidos no processo com independência e abstracção dos sujeitos a que digam respeito. Os termos gramaticais de que o legislador se serviu ao emitir a norma, coincidentes com o espírito que lhe presidiu, referem-se ao objecto de apreciação, em oposição à subjectividade que se refere aos sujeitos.

Estando os concursos sujeitos a estes princípios, vejamos se, no caso em apreço, foram violados .

Tanto a matéria de facto supra retratada, como os princípios e conceitos que deixamos expostos permitem, sem dúvida, uma resposta positiva.

Com efeito, o acto que, em recurso hierárquico, anulou a homologação da primeira lista de classificação dos candidatos apenas ordenou (determinou) que se procedesse a uma nova reclassificação.

E mais nada.

Essa reclassificação impunha-se, face ao que naquele recurso havia sido invocado. É que na aplicação dos critérios de avaliação estabelecidos na acta n.º 2 da reunião do júri, não se atribuiu qualquer

valorização à recorrente quanto ao factor de apreciação «experiência profissional específica» por não constar do seu currículo experiência profissional nas áreas do aviso (parte final de fl. 55 do II vol. do PI). Tais áreas abrangiam expediente, arquivos, pessoal, património, contabilidade e economato.

Mas na segunda avaliação constante de fl. 84 do II vol. do PI, sem que entretanto fossem apresentados quaisquer outros elementos, o mesmo júri expressamente refere que «em função do *curriculum*» a recorrente tinha experiência profissional, e como tal veio nessa segunda avaliação a ser classificada, nas áreas de expediente, arquivo, pessoal e economato.

Do exposto se constata que, em relação à recorrente, na primeira classificação feita pelo júri, não foi observado o princípio da igualdade de oportunidade e condições que manda tratar igualmente as situações iguais. A impor, como se ordenou no despacho de anulação de 28 de Junho de 1989, a reclassificação.

Apesar disso, o júri, contra e para além de tal determinação, procedeu à elaboração de novos métodos e critérios de avaliação, fixando agora outros valores aos factores ponderáveis, como a classificação do serviço, experiência profissional, as habilitações literárias e a formação complementar adequada. Toda esta actividade se processou depois da primeira avaliação e classificação dos concorrentes e com pleno conhecimento da situação individual de cada um deles.

E assim é que, enquanto na acta de reunião do júri n.º 2, o factor de avaliação «formação complementar adequada» foi pontuado com 1 ou 2 pontos, no máximo, já na acta de reunião do júri n.º 3, o mesmo factor passou a ser pontuado com 11, 12 ou 14 pontos, sabendo o júri, nessa altura, que a recorrente não poderia beneficiar dele.

E só com uma valorização tão aumentada deste factor ponderável é que a graduação final dos concorrentes, feita em 4 de Agosto de 1989, veio a coincidir com a que se havia estabelecido na reunião de 26 de Abril desse mesmo ano.

A alteração da valoração dos factores ponderáveis e o estabelecimento de novos critérios de avaliação, feitos na acta n.º 3, relativamente aos que o mesmo júri havia fixado na acta n.º 2, ambas deste concurso, com total conhecimento das situações individuais a valorizar, viola o princípio constante da supra citada alínea *d*) do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro.

E no que se refere especificadamente ao factor da «formação complementar adequada», de que a recorrente não beneficiaria, a alteração de 1 ou 2 pontos para os valores de 11, 12 e 14, evidencia que o júri não se comportou com a isenção e a equidistância dos concorrentes que o princípio da imparcialidade impõe e que a referida norma traduz.

Tal princípio da imparcialidade que rege a actividade da Administração não lhe permite conferir privilégios nem impor discriminações.

Tem-se ainda presente que a recorrente, no primeiro dos recursos hierárquicos interposto, não havia feito oposição nem apresentado censura quanto à valoração que tal factor havia merecido na acta de reunião do júri n.º 2.

Do que antecede resulta que o acto recorrido, de 27 de Outubro de 1989, do Sr. Secretário de Estado do Orçamento, que indeferiu o recurso hierárquico do acto que homologou a lista de classificação

aprovada pelo júri, violou o disposto nas alíneas *b*) e *d*) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro.

Pelo exposto, acorda-se em anular o acto recorrido por vício de violação de lei.

Sem custas, por não serem devidas.

Lisboa, 30 de Março de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *Rui Manuel Pinheiro Moreira — Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca.*

Acórdão de 30 de Março de 1993.

Assunto:

Inaptidão da petição do recurso contencioso. Âmbito do recurso. Concurso de acesso. Fundamentação.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — A petição do recurso contencioso só é inepta, por falta de causa de pedir, quando da sua leitura não resulta a compreensão do acto ou facto jurídico em que se baseia o recorrente para ver defendida a sua pretensão.

2 — O âmbito do recurso contencioso determina-se em função da conclusões da alegação do recorrente, desde que tais conclusões não exorbitam da petição inicial, ressalvados os casos de impossibilidade de arguição dos vícios à data da interposição daquele recurso.

3 — Não está fundamentada a deliberação do júri do concurso de classificação dos elementos dos currículos e da entrevista que se limita a mencionar a pontuação.

Recurso n.º 29 729, em que são recorrente Joaquim Carlos dos Santos Luz e recorridos o Ministro da Saúde e outros. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Joaquim Carlos Santos Luz, casado, técnico superior principal da carreira de arquitectos do quadro do pessoal da Direcção-Geral das Construções Hospitalares (DGCH), residente na Rua de Aquilino Ribeiro, lote 7, 2.º, esquerdo, em Carnaxide, interpôs recurso contencioso de anulação do despacho do Sr. Ministro da Saúde de 29 de Abril de 1991, que indeferiu o recurso hierárquico necessário que o ora recorrente interpôs do despacho proferido pelo director-geral das Instalações e Equipamentos de Saúde que homologou a lista de classificação final relativo ao concurso aberto por aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 16 de Fevereiro de 1990.

Aponta ao acto, em síntese, o seguinte:

Não foi tido em conta o tempo de serviço em que o ora recorrente esteve na categoria de técnico superior de 1.ª classe;

Foram considerados projectos estranhos à área da saúde e da carreira em causa;

A classificação curricular, as habilitações literárias, a antiguidade e a experiência do recorrente foram subavaliados em relação aos demais concorrentes, pelo que o acto recorrido padece do vício de violação de lei, por violação do disposto no aviso de abertura do concurso, no artigo 32.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro e por violação do princípio da justiça, imparcialidade e igualdade estabelecido no artigo 266.º, n.º 2, da Constituição.

A entrevista porque não fundamentada enferma de vício de forma.

A autoridade recorrida não respondeu, tendo, no entanto, os recorridos particulares contestado, concluindo pela seguinte forma: «Deve o recurso ser desde já rejeitado por ineptidão da petição inicial que respeita o requisito do artigo 36.º, n.º 1, alínea *d*), do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, nos termos do artigo 193.º do Código de Processo Civil ou, se assim não se entender, deve o recurso ser considerado improcedente por falta ou manifesta inconsistência dos factos e vícios alegados».

Na alegação final o recorrente conclui:

«*a*) O acto submetido a recurso enferma de vício de forma — porque o júri do concurso não adoptou a escala de 0 a 20 e, por isso, violou o n.º 4 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro.

b) O mesmo acto também enferma de vício de forma — falta de fundamentação — porque se limitou a um simples concordo sem qualquer referência expressa ao parecer em que foi aposto, o que viola os artigos 268.º, n.º 3, da Constituição e 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

Termos em que, por violação dos comandos invocados, deve ser anulado o despacho de 29 de Abril de 1991 de S. Ex.ª o Ministro da Saúde.»

Não houve contra-alegações e o Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) emitiu o seguinte parecer:

«A meu ver o recurso merece provimento.

Do facto de a deliberação classificativa do júri e cuja homologação se reporta o acto recorrido não se encontra minimamente fundamentado, não tendo sequer sido definidos os critérios em que assentou a valoração dos currículos, nem a respectiva metodologia que parece ter sido discutida, como consta da acta n.º 2 [fl. 23 do processo instrutor (PI)] mas que não ficou consignado para que contasse.

Também a avaliação da entrevista não está minimamente fundamentada sempre por referência a critérios pré-estabelecidos.

No próprio aviso de abertura não se diz expressamente que é aplicável ao processo do concurso o estabelecido na lei geral sobre a matéria, havendo apenas referências a normas concretas do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro, para definir os requisitos de candidatura e do aviso de abertura.

Assim, como se diz o recorrente, também não ficou explícito se as classificações se enquadram numa escala de 0 a 20 ou não, pois, quanto à entrevista não expressa aquela escala.

Não há, porém, como se disse, fundamentação relativa aos valores atribuídos, por exemplo, a cursos e estágios, a outras actividades, os projectos elaborados, etc. — constantes das fichas dos candidatos pelo que não é possível saber-se com base em que critérios foram atribuídos aqueles valores não outros.

Carecendo em absoluto de fundamentação e classificação final atribuída aos candidatos, falta também fundamentação do acto recorrido que mantém a respectiva homologação, pelo que o recurso merece provimento.»

Colhidos os vistos legais, cumpre conhecer.

Dos autos e processo instrutor resultam provados os seguintes factos:

1 — Por aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 40 de 16 de Fevereiro de 1990, foi aberto concurso interno a técnico superior principal da carreira de arquitecto do quadro de pessoal da DGCH (doc. de fl. 12).

2 — No *Diário da República,* 2.ª série, n.º 67, de 21 de Março de 1990, foi publicada a seguinte «Rectificação. — Relativamente ao concurso interno de acesso à categoria de técnico superior principal da carreira de arquitecto, onde se lê 'lugares a prover — cinco vagas' deve ler-se 'lugares a prover — quatro vagas» (fl. 14).

3 — Aos 23 dias do mês de Março de 1990, pelas 11 horas, reuniu o júri do concurso referido nos números anteriores que analisou todos os processos de candidatura e deliberou admitir ao concurso os candidatos seguintes: António João da Cunha Santos Loureiro, Carlos Manuel Ruas Paiva, João Cláudio de Carvalho Peixoto, Joaquim Carlos dos Santos da Luz, Luís Fernando Migues de Sousa Machado e Maria Joana da Cunha Viana de Lemos (fl. 34 do PI).

4 — Em 17 de Abril de 1990, reuniu o júri do concurso que lavrou a acta n.º 2 com o seguinte teor: «Aos 17 dias do mês de Abril de 1990, pelas 14 horas e 30 minutos, reuniu o júri do concurso em epigrafe para debater a metodologia a usar no processo de avaliação e para incluir e quantificar os diferentes parâmetros da mesma.

Foi também dado inicio à analise curricular.

Nada mais havendo a tratar foi dada por encerrada a sessão de que se lavram a presente acta que, pelos membros do júri, vai ser assinada» (fl. 23 do PI).

5 — Em 27 de Abril de 1990, o júri do concurso lavrou a acta n.º 3 cujo teor é o seguinte: «Aos 27 dias do mês de Abril de 1990, nas instalações da Direcção-Geral das Instalações e Equipamentos de Saúde, reuniu o júri nomeado para o Concurso Interno de Acesso a Técnico Superior Principal da Carreira de Arquitecto, do quadro da DGCH para, na sequência da entrevista efectuada e análise curricular, proceder à respectiva classificação final dos candidatos.

Para classificação dos candidatos, seguiu-se o estipulado no aviso publicado no *Diário da República,* n.º 40, 2.ª série, de 16 de Fevereiro de 1990.

Desta forma obteve-se a seguinte lista de classificação final:

António João da Cunha Santos Loureiro — 15,77 valores.
Carlos Manuel Ruas Paiva — 15,58 valores.
Luís Fernando Miguéns de Sousa Machado — 14,83 valores.
Maria Joana da Cunha Viana de Lemos — 14,77 valores.
João Cláudio de Carvalho Peixoto — 14,60 valores.
Joaquim Carlos dos Santos Luz — 12,43 valores (fl. 14 do PI).

6 — Referente a cada um dos candidatos foi elaborado o seguinte documento: «Concurso Interno de Acesso a Técnico Superior Principal de Carreira de Arquitecto. Lista de classificação final, com os seguintes items: 1 — Avaliação curricular; 2 — Classificação média de serviços nos últimos três anos na base (0-20); 3 — Avaliação; 4 — Entrevista; 5 — Classificação final, tudo de harmonia com o que consta de fls. 17 a 22 do PI e que aqui se dá como reproduzido.

7 — A lista de classificação final referida em 5 foi homologada por despacho do director-geral das Instalações e Equipamento de Saúde (fl. 14 do PI).

8 — Deste despacho Joaquim Carlos dos Santos da Luz interpôs para o Sr. Ministro da Saúde recurso hierárquico necessário (fl. 34 do 2.º vol. do PI).

9 — A consultora jurídica da Direcção de Serviços do Contencioso do Ministério da Saúde elaborou o parecer n.º 58/91, junto a fl. 10 do 2.º vol. do PI, e que aqui se dá como inteiramente reproduzido.

10 — Sobre aquele parecer o Sr. Ministro da Saúde, em 29 de Abril de 1991, exarou o seguinte despacho: «Concordo, pelo que nego provimento» (fl. 10 do 2.º vol. do PI).

Expostos os factos importa delimitar o âmbito do recurso e precisar as questões de fundo a resolver, mas, antes impõe-se conhecer, como pressuposto processual inominado que é, a invocada, pelos recorridos particulares, ineptidão da petição do recurso.

Como referiu Ferreira Pinto e Pereira da Fonseca, in *Direito Processual Administrativo Contencioso,* p. 80: «no que se refere à petição de recurso contencioso não há especialidades relativamente ao processo civil, funcionando o n.º 2 do artigo 193.º do Código de Processo Civil (CPC).

Assim, a petição de recurso é inepta:

a) Quando da sua leitura não resulta a compreensão do efeito jurídico visado pelo recorrente, qual seja a providência que o recorrente quer que o tribunal decrete, qual seja, portanto, o pedido;

b) Quando da sua leitura não resulta a compreensão do acto ou facto jurídico em que se baseia o recorrente para ver deferida a sua pretensão, qual, seja, assim, a causa de pedir;

c) Quando, o pedido não se encontra numa relação lógica caiu a causa de pedir, não seja deste modo, a conclusão do silogismo em que as premissas são, de um lado, os factos e do outro, o direito invocado pelo recorrente para obter ganho de causa;

d) Quando finalmente, nos surge entre os efeitos jurídicos visados pelo recorrente uma incompatibilidade intrínseca, porque v. g. quer que o mesmo acto seja anulado e declarado inexistente».

Referem os recorridos particulares que a petição é inepta por não respeitar o requisito do artigo 36.º, n.º 1, alínea *d*), do Decreto-Lei n.º 267/85 [Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA)], porquanto, segundo alegam, o recorrente imputa ao acto impugnado vícios de violação de lei de fundo e de forma mas omite, de todo, a invocação de qualquer facto ou justificação que pudessem basear de alguma forma as ilegalidades que alega.

Dispõe o citado artigo 36.º, n.º 1, que o recorrente na petição do recurso deve expor com clareza os factos e as razões de direito que fundamentam o recurso, indicando precisamente os preceitos ou princípios do direito que considere infringidos.

Assim, a ineptidão da petição invocada pelos recorridos consistiria na falta de causa de pedir.

Ora, basta ler a petição para desde logo se verificar que tal nulidade não existe, não assistindo, assim, razão aos recorridos.

Na verdade, naquela peça processual o recorrente manifesta bem clara e precisamente, que pretende a anulação do acto impugnado

com o fundamento de que o mesmo enferma de vício de violação de lei, nomeadamente, do disposto no aviso de abertura do concurso, artigo 32.º, n.º 6, do Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de Dezembro e por violação do principio da justiça, imparcialidade e igualdade estabelecidas no artigo 266.º, n.º 2, da Constituição, alegando que foi subavaliada, em relação aos demais concorrentes, a classificação curricular, em que o recorrente esteve na categoria de técnico superior de 1.ª classe, e exerceu durante cinco anos as funções de técnico superior principal interino, tendo sido classificado de *Bom* em 1987, 1988, 1989, além de ter sido técnico superior de 1.ª classe, mais de cinco anos e ainda que foram considerados projectos estranhos à área de saúde e da carreira em causa, o que não sucedeu noutros concursos.

E pretende também a anulação do acto com fundamento em que o mesmo enferma de vício de forma por preterição de formalidades legais, alegando, para o efeito, que classificação atribuída pelo júri à entrevista não se encontra fundamentada, como o impõe o n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 488/88.

Não se verifica, pois, a ineptidão da petição, pois, na mesma se expõe com clareza e precisão os factos e as razões de direito que fundamentam a leitura e a compreensão do facto jurídico em que o recorrente se baseia para ver deferida a sua pretensão.

Passando-se a delimitar o âmbito do recurso este, como se sabe, determina-se pelas conclusões da alegação, pelo que, em principio, só abrange às questões aí contidas.

Por outro lado, de harmonia com a jurisprudência deste Supremo Tribunal é na petição do recurso que devem ser arguidos todos os vícios do acto impugnado, visto que não é possível conhecer de novos vícios só arguidos na alegação final, desde que o recorrente ao elaborar a petição já dispunha de todos os elementos necessários para arguir estes vícios.

Ora, no caso *sub judice* nas conclusões da alegação final, o recorrente argúi os vícios de forma porque o júri do concurso não adoptou a escala de 0 a 20 e porque o despacho impugnado se limitou a um simples concordo sem qualquer referência expressa ao parecer em que foi oposto.

Desta maneira abandonou o recorrente nas conclusões da alegação final a arguição dos vícios de violação de lei e de forma em que fundamentou a sua pretensão na petição do recurso e invocou nas conclusões da alegação novos vícios de forma, os quais podia ter arguido na petição, pois, já possuía todos os elementos para o efeito quando a elaborou.

Sabido, portanto, que o âmbito do recurso contencioso se determina em função das conclusões da alegação do recorrente, desde que tais conclusões não exorbitem da petição inicial, ressalvados os casos de impossibilidade de arguição de qualquer vício, à data da interposição daquele recurso, consequentemente, não se pode apreciar nenhuma das conclusões da alegação do recorrente.

No entanto, o Ex.mo Magistrado do MP no seu parecer final, como já referimos, imputa ao acto recorrido o vício de forma por falta de fundamentação dizendo: a deliberação classificativa do júri, a cuja homologação se reporta o acto recorrido, não se encontra minimamente fundamentada, não tendo sido sequer definido os critérios em que assentou a valoração dos currículos, nem a respectiva metodologia [. . .]».

Também a avaliação da entrevista «não está minimamente fundamentada sequer por referência a critérios pré-estabelecidos».

No parecer emitido pela Direcção de Serviços do Contencioso da Secretaria-Geral do Ministério da Saúde, sobre o qual o Sr. Ministro exarou o despacho ora recorrido, diz-se: «Finalmente, alegou o recorrente a falta de fundamentação dos actos e, consequentemente, vício de forma por preterição das formalidades prescritas no artigo 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 498/88.

Neste aspecto assiste alguma, mas não suficiente, razão ao recorrente.

Do facto verifica-se que as actas do concurso não são, só por si, esclarecedoras das fundamentações das decisões tomadas em termos de classificação e ordenação dos concorrentes.

Não obstante, essa fundamentação resulta com razoável clareza das fichas classificativas de cada concorrente onde se discriminaram os vários elementos valorizativos, os respectivos índices de ponderação e as pontuações respectivamente atribuídos a cada concorrente».

Na verdade, na ficha classificativa do recorrente refere-se:

«1 — Avaliação curricular (*AC*):

a) Apresentação (0,5) — 16;
b) Projectos elaborados:

*b*1) Área da Saúde (2,5) — 12;
*b*2) Outros (1,0) — 10.

c) Fiscalização, normalização e investigação, pareceres e coordenação (2,5) — 12;
d) Cursos e estágios (1,0) — 12;
e) Outras actividades conexas relevantes (2,5) — 10.

Com base nos índices de ponderação: $AC=0{,}5\times16+2{,}5\times12+1{,}0\times\times10+2{,}5\times12+1{,}0\times12+2{,}5\times10=11{,}50$ valores.

2 — Classificação média de serviço nos últimos três anos na base (0 a 20) — 15,20 valores;
3 — Avaliação (*A*):

$$A=\frac{7\times11{,}50+3\times15{,}20}{10}=12{,}61 \text{ valores.}$$

4 — Entrevista (*E*):

Notação atribuída pelo júri — 12,00 valores.

5 — Classificação final (*N*):

$$N=\frac{7\times12{,}61+3\times12{,}00}{10}=12{,}43 \text{ valores.}$$

Daqui resulta que, quanto à avaliação curricular, se considerou como um elemento valorativo, v. g. a 'apresentação' a que foi atribuído o índice de ponderação (0,5) e a nota de 16.

Desconhece-se, no entanto, quais os critérios adoptados para aquela classificação e qual a metodologia seguida que, embora tenha sido discutida pelo júri como consta da acta n.º 2, no entanto, ali não foi consignada.

O mesmo acontece quanto à 'entrevista' em que foi atribuído pelo júri ao recorrente a notação de 12 valores sem que antes tivessem sido definidos os critérios de classificação, desconhecendo-se, em absoluto, porque o júri atribuiu aquela notação e não outra.

Dispõe o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 498/88 que das reuniões do júri serão lavradas actas contendo os fundamentos das decisões tomadas.

Como se decidiu nos Acórdãos deste STA, recursos n.os 24 321, de 15 de Janeiro de 1991 e 29 377, de 2 de Fevereiro de 1993, «impunha-se face ao disposto no artigo 1.º, n.os 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 256-A/77 que a deliberação reportada a cada candidato contivesse uma exposição sucinta dos elementos, factores, parâmetros ou critérios, nas bases dos quais foi atribuída a classificação.»

Na verdade, como se tem afirmado frequentemente em decisões deste Tribunal, a fundamentação consiste em exprimir as razões de facto e de direito que determinaram o autor do acto a decidir em certo sentido e não noutro.

É que uma das finalidades de fundamentação é permitir ao administrado uma escolha consciente entre a aceitação da legalidade do acto e a justificação de um recurso contencioso e, para tanto, é indispensável que o destinatário do acto seja esclarecido convenientemente sobre os motivos da decisão, quer dizer, sobre o percurso ou caminho psicológico e axiológico seguido pelo autor do acto para o praticar, como praticou.

Para que tal seja possível a fundamentação deve ser exteriorizada ou expressa por forma a que o interessado figure devidamente esclarecido das razões pelas quais foi praticado aquele acto e não outro de sentido diferente.

E, como se diz nos Acórdãos de 15 de Outubro de 1991 e de 2 de Fevereiro de 1993 já citados, «se é licito afirmar-se num maior grau de exigência em matéria de fundamentação ela há-de justificar-se onde o funcionamento das regras probatórias, em contencioso de anulação, mais onera os recorrentes» — precisamente onde a Administração profere juízos de mérito.

Ora, no caso *sub judice,* a acta n.º 3 do júri do concurso em que extracta a classificação final e ordenação dos concorrentes e que foi homologada pelo Sr. Director-Geral não refere quaisquer elementos, factores, parâmetros ou critérios na base dos quais tenha sido atribuída a classificação, sendo certo, também, que os anexos correspondentes às listas de classificação e que fazem parte daqueles actos os não referem, ficando-se sem saber as razões porque foram atribuídas aquelas classificações e não outras.

Pelo exposto e sem necessidade de mais considerações porque se mostram violadas as normas legais citadas e se verifica o vício de forma, concede-se provimento ao recurso e anula-se o acto impugnado.

Custas pelos recorridos particulares com a taxa de justiça e procuradoria, respectivamente, de 10 000$ e 5000$.

Lisboa, 30 de Março de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha — José Acácio Dimas de Lacerda* (com a declaração de que, de acordo com o documento processual civil vigente — artigo 193.º, n.º 1, do CPC —, a ineptidão da petição pretensa a ser uma [. . .] dos actos e não uma excepção dilatória inominada). — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 30 de Março de 1993.

Assunto:

Vício de violação de lei por erro de facto nos pressupostos.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O vício de violação de lei por erro de facto nos pressupostos consiste em erro baseado em factos materialmente inexistentes ou apreciados erroneamente.

2 — Constatando-se os factos no mundo empírico a ensejar a decisão tomada e inocorrendo errónea apreciação do seu valor, não se poderá falar em falta de motivo, como pressuposto de facto do acto administrativo censurado.

Recurso n.º 30 138, em que são recorrente RENA — Recursos Naturais, L.da, e recorrido o Secretário de Estado da Energia. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Costa Aires.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

a) RENA — Recursos Naturais, L.da, com sede na Praceta de Vitorino Nemésio, bloco C-55, rés-do-chão-F, Miratejo, 2800 Almada, interpôs recurso contencioso de anulação do despacho do Secretário de Estado da Energia, de 19 de Junho de 1991, que lhe indeferiu o pedido de suspensão de todos os prazos estabelecidos no contrato de 6 de Abril de 1990 e de todas as obrigações no mesmo assumidas, até que os incentivos da sua candidatura SIPE, apresentada no Instituo de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (IAPMEI) sejam aprovados e pagos.

b) Nas conclusões da sua alegação veio a sintetizar que:

A afirmação suporte do despacho recorrido omite ou distorce factos que, embora constantes do requerimento que o determinou, foram subtraídos ao conhecimento da autoridade recorrida.

Pelo que o despacho recorrido enferma do vício de forma por insuficiência ou obscuridade na sua fundamentação, nos termos dos n.os 1 e 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

Bem como existe manifesto erro de facto dos pressupostos do acto recorrido, o que o inquina do vício de violação de lei por ofensa dos n.os 1 a 3 do citado artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

c) A entidade recorrida, nas contra-alegações de fls. 60 e segs., defende a legalidade do despacho sob censura e o improvimento, consequente, do recurso.

d) A Ex.ma Magistrada do Ministério Público, no douto parecer que se dignou proferir a fls. 67 e 68, pronuncia-se no sentido da improcedência do pedido, por se não verificarem, no acto recorrido, os vícios alegados pela recorrente.

Colhidos os vistos, e nada obstando, passa a decidir-se.

II — *a*) Matéria de facto.

Dos elementos juntos ao processo principal e dos que se encontram carreados no processo instrutor, temos como assentes os seguintes factos:

1 — Em 6 de Abril de 1990, a recorrente celebrou com o Estado Português, representado pelo então Secretário de Estado da Energia,

o contrato documentado a fls. 19 e segs., para prospecção e pesquisa de minérios de 1.ª classe, identificados no artigo 1.º e no espaço territorial ali definido e delimitado, igualmente.

2 — Nesse contrato foram estabelecidas diversas obrigações para a ora recorrente relacionadas não só com prospecções a realizar, como a sua execução em prazos calendarizados, além de ter de proceder a investimentos mínimos, de entre várias outras.

3 — Em 24 de Abril de 1991, a recorrente subscreveu o documento junto a fls. 10 e segs., dirigido ao Secretário de Estado da Energia, onde, em resumo, relata ter apresentado candidatura no IAPMEI respeitante a este contrato no sentido de obter incentivos SIPE que lhe possibilitassem o seu desenvolvimento e execução, candidatura essa que, pelas razões ali expostas, e que aqui se dão por reproduzidas para todos os efeitos legais, só naquela data foi desbloqueada.

Ao atraso na apreciação da candidatura (cerca de 16 meses) acrescerá o tempo ainda necessário à aprovação e pagamento dos incentivos que vierem a ser concedidos.

Essa situação, que se ficou a dever a pareceres fornecidos pela DGGM «que continham informações falsas e outras que no conteúdo se devem considerar como não verdadeiras» — segundo a recorrente (fl. 10) — impossibilitou e impossibilita a prossecução dos interesses públicos e privados envolvidos, integrando caso fortuito ou de força maior para a RENA, colocando-a em situação de impossibilidade de cumprimento por facto que lhe não é imputável, constituindo verdadeiro estado de necessidade.

Em consequência, solicitou a suspensão, a partir daquela data, da contagem de todos os prazos, sem excepção, estabelecidos no já mencionado contrato, designadamente nos seus artigos 2.º a 20.º, inclusive, e 26.º, até que os incentivos da candidatura SIPE sejam aprovados e pagos.

4 — Sobre esta solicitação foi prestada na DGGM a informação do seguinte teor:

«Como o cumprimento das cláusulas do contrato de 6 de Abril de 1990, não estavam nem devem estar subordinados ao apoio a prestar através do IAPMEI, entendemos não haver motivo para deferir a pretensão do requerente.»

E sobre tal informação recaiu o despacho recorrido, formulado nos seguintes termos: «Concordo. À DGGM para comunicação ao requerente.»

b) O direito:

A recorrente imputa ao acto os vícios de forma por falta ou insuficiente fundamentação e vício de violação de lei por erro de facto nos pressupostos. Vejamos cada um de *per si*, começando pelo erro de facto nos pressupostos.

Consiste este vício em erro baseado em factos materialmente inexistentes ou apreciados erroneamente.

No caso *sub judice* os factos objectivamente considerados que fundamentaram o acto recorrido foram centralizados, efectivamente, nas cláusulas constantes do contrato celebrado entre o Estado e a recorrente, cuja validade não ficou dependente da obtenção de quaisquer incentivos, a conceder por quaisquer organismos, para satisfação das obrigações assumidas pela recorrente, de modo a possibilitar-lhe a respectiva suspensão em caso da sua não obtenção ou da sua demora ou atraso.

Tais factos foram determinantes da decisão tomada, motivadores da vontade manifestada pelo órgão administrativa decidente, interessando saber se foram erroneamente interpretados ou qualificados. Mas nem uma nem outra destas situações foram sequer postas em causa ou em crise no recurso apresentado. Nem o poderiam ter sido, como melhor resulta de todo o clausulado inserto no mencionado contrato, cujo cumprimento se não condicionou à obtenção dos incentivos agora reclamados. Ora,

Tendo-se constatado os factos no mundo empírico a ensejar a decisão tomada e inocorrendo errónea apreciação do seu valor, não se poderia então falar em falta de motivo, como pressuposto de facto do acto administrativo censurado.

Acresce que se verifica perfeita adequação da decisão aos factos que a determinaram.

Finalmente, se o contrato, digo, se o cumprimento do contrato não ficou dependente da obtenção de quaisquer incentivos, torna-se irrelevante, para o objecto do presente recurso, o comportamento invocado e atribuído à DGGM, no processo de atribuição dos financiamentos solicitados ao IAPMEI.

Tudo a permitir a conclusão de que o acto recorrido não sofre do vício fundado no erro de facto nos pressupostos.

Quanto ao vício da falta ou insuficiente fundamentação do acto recorrido, na parte que tem como conteúdo essencial a concordância com a informação prestada pela DGGM, adiantar-se-á a improcedência desse vício.

É evidente que, aceitando aquela decisão os motivos invocados nesta, reflectem-se nela os vícios de que eventualmente esta possa sofrer.

Mas sendo assim, torna-se claro que tal informação, pese embora a concisão colocada na sua redacção, reflecte a exposição enunciadora das razões ou motivos que a justificaram com a recondução do decidido a parâmetros valorativos que o permitiram.

Tanto formal como substancialmente ali se indicam as necessárias referências que a legitimaram, tornando a decisão acessível à compreensão dos destinatários, de forma a possibilitar-lhes o seu controlo.

Na verdade, ali se refere, com clareza indiscutível, que o pedido foi indeferido pelo facto de o cumprimento das cláusulas do contrato não estarem dependentes do apoio a prestar pelo IAPMEI.

Nada de mais claro, como se refere no douto parecer de fl. 67, permitindo a qualquer destinatário normal a percepção do desenvolvimento do respectivo discurso lógico. Encontra-se, pois, cumprido o dever de fundamentação do acto administrativo recorrido, como resulta de imposições legais e princípios constitucionais (artigos 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77 e 268.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa).

Por todo o exposto, acorda-se em negar provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 30 000$ e 15 000$.

Lisboa, 30 de Março de 1993. — *Filipe da Costa Aires* (relator) — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 30 de Março de 1993.

Assunto:

Recurso contencioso. Nulidade. Extemporaneidade.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Havendo necessidade de apurar, entre o mais, se, em qualquer aspecto, o regime de invalidade dos actos administrativos impugnados contenciosamente é o da nulidade, para extrair daí as consequências devidas quanto à oportunidade do recurso contencioso, não se pode preliminarmente afirmar, sem deixar chegar o recurso ao seu final, que todos os vícios impugnados pelo recorrente são geradores de mera anulabilidade e não de nulidade.

2 — É o que acontece perante o quadro que o recorrente traça desses vícios e pegando só na sua alegação concretizada de que o Decreto n.º 317/76, de 30 de Abril, «é inconstitucional porque violou os princípios da igualdade, da confiança e da protecção mínima que todo o cidadão tem o direito de esperar de um Estado de direito democrático» e de que o mesmo decreto «está ainda ferido de inconstitucionalidade formal», quando o acto administrativo em causa está a aplicar tais normas que desse modo infringem a lei fundamental.

Recurso n.º 30 473, em que são recorrente Miguel José Faria e recorridos o director-geral da Administração Pública e outro. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Miguel José Faria, com os sinais identificadores dos autos, veio interpor recurso jurisdicional, processado como agravo, da sentença do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, de 9 de Outubro de 1991, que rejeitou o recurso contencioso por ele interposto «do despacho de 5 de Abril de 1978, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 12 de Junho de 1978, do director-geral da Administração Civil, por delegação do Ministro da Reforma Administrativa, que rectificou o montante da sua pensão de aposentação; e, também, da decisão de 14 de Fevereiro de 1990 do conselho de administração da Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência (CGD), que negou provimento ao recurso hierárquico necessário de 6 de Outubro de 1989», na base de que «tal prazo [o da 'alínea *a*) do n.º 1 do artigo 28.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) actualmente em vigor e artigo 828.º do Código Administrativo para o acto praticado em 1978') estava manifestamente excedido quando o recorrente interpôs o presente recurso» («Todos os vícios imputados pelo recorrente ao acto recorrido são geradores de mera anulabilidade e não de nulidade» — é a afirmação essencial do M.mo Juiz *a quo*).

2 — Nas suas alegações, concluiu assim o recorrente:

«1. O M.mo Juiz *a quo* rejeitou o recurso decidindo apenas com base no acto praticado pelo director-geral da Administração Civil em 5 de Abril de 1988 e não se pronunciou sobre o acto da recorrida de 14 de Fevereiro de 1990, sobre o qual nem sequer se punha a questão da extemporaneidade (como se refere em 1 e na parte final de 7 destas alegações), pelo que a decisão é nula — artigo 668.º, n.º 1, alínea *d*), do Código de Processo Civil (CPC).

2. Invocada inconstitucionalidade e nulidade para justificar a impugnação contenciosa a todo o tempo, a questão da tempestividade da interposição do recurso dependerá da procedência da alegação e, por isso, o processo deverá seguir até à decisão final (cf. n.º 2 das alegações).

3. Há nulidades por natureza — baseadas em imperativos de lógica jurídica — e nulidades por determinação da lei. Entre as primeiras destaca-se a resultante da violação do conteúdo essencial de um direito fundamental. O direito à pensão de aposentação é um desses direitos (artigo 63.º, n.os 1, 2 e 5, da Constituição e Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro), pelo que a sua violação por um acto que aplicou normas de um decreto material e formalmente inconstitucional (Decreto n.º 317/76) acarreta a nulidade do acto (cf. n.º 3 destas alegações).

4. A inexistência, desconhecimento ou extravio da fundamentação de um acto administrativo em moldes de implicar flagrante violação do direito à informação para efeitos de apelação à instância contenciosa, como no caso *sub judice,* constitui violação de um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias que, além de ferido de nulidade, goza da força especial do artigo 18.º, como resulta das disposições combinadas dos artigos 17.º, 268.º, n.os 3 e 4, da Constituição e 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77 (cf. n.º 4 das alegações).

5. Face às disposições dos artigos 3.º, n.º 3, 115.º, 207.º e 214.º, n.os 1 e 3, da Constituição, confrontadas com o artigo 70.º, n.º 1, alínea *b*), e 80.º, n.º 2, da Lei n.º 28/82, alterada pela Lei n.º 85/89, não deve apreciar-se a nulidade da invalidade de um acto ou de norma inconstitucional pelo prisma reducionista de outra qualquer categoria de normas , até porque a fiscalização da constitucionalidade cabe também aos tribunais administrativos (cf. n.º 5 das alegações).

6. A nulidade de um acto praticado pela administração central que não venha especificadamente estabelecida na lei, deve ser apreciada e declarada tendo em vista obstar à violação do conteúdo essencial dos direitos fundamentais. É de rejeitar, portanto, a simples aplicação analógica do artigo 88.º do Decreto-Lei n.º 100/84, bem como do artigo 89.º do mesmo diploma quanto à sanação (cf. n.º 6 das alegações).

7. Sempre que a administração central reconheça ter praticado um acto realmente ilegal e que prejudique o interesse legítimo de um cidadão, deve repor a legalidade a todo o tempo em obediência aos princípios de justiça e de imparcialidade impostos à Administração Pública, seus órgãos e agentes pelo artigo 266.º da Constituição, e como decorre também do disposto nos artigos 47.º da LPTA e 2.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, designadamente revogando o próprio acto se, com isso, interesses de terceiros não forem afectados, como no caso *sub judice* (cf. primeira parte do n.º 7 das alegações).

8. O despacho recorrido de 5 de Abril de 1978 fundamentou-se e fez aplicação das normas do Decreto n.º 317/76, de 30 de Abril que, além de material e formalmente inconstitucional, determinou a violação do conteúdo essencial dos direitos fundamentais do re-

corrente, enquanto cidadão aposentado antes da data do aludido decreto, como se vai referir nos três pontos seguintes destas conclusões.

9. A inconstitucionalidade material daquele diploma advém-lhe do desrespeito flagrante do princípio da igualdade, do artigo 13.º da Constituição, nos termos descritos nos artigos 49.º a 52.º e 31.º a 35.º da petição de recurso e 2.º, n.º 2, alínea *a*), das conclusões; e de violar o princípio da confiança e da protecção mínima que todo o cidadão tem o direito a esperar de um Estado de direito democrático — artigos 2.º e 9.º, alínea *b*), da Constituição e proclamado no respectivo preâmbulo, aplicando normas retroactivas de forma intolerável, arbitrária e opressiva, usando discrepância enganosa entre os propósitos do preâmbulo e as normas dispositivas, como se descreve nos artigos 33.º, 35.º e 53.º a 59.º da petição e 2.º, n.º 2, alínea *b*), das conclusões.

10. A inconstitucionalidade formal do dito Decreto n.º 317/76 advém-lhe de ter sido publicado com invocação expressa do artigo 3.º, n.º 1, alínea 4), da Lei Constitucional n.º 6/75, de 26 de Março, que apenas conferia ao Governo competência para elaborar decretos, regulamentos e instruções para execução das leis, enquanto a alínea 3) previa a competência para decretos-leis. Destinado a alterar o regime legalmente estabelecido por decreto com força de lei, estava eivado de inconstitucionalidade formal, como simples decreto regulamentar autónomo que era (cf. artigos 35.º a 45.º da petição de recurso).

11. Além disso, o Acórdão n.º 93/84, de 30 de Julho, do Tribunal Constitucional, declarou inconstitucional, com força obrigatória geral, o n.º 2 do artigo único do Decreto-Lei n.º 413/78, de 20 de Dezembro, por violação do princípio do Estado de direito democrático, retirando assim eficácia legislativa ao Decreto n.º 317/76, em relação aos aposentados antes da publicação deste, como era o caso do recorrente (cf. artigos 46.º a 48.º da petição de recurso).

12. O recorrente conforma-se com a parte da decisão recorrida em que fundamenta a rejeição do recurso no facto de se considerar a incompetência para a prática do acto de 5 de Abril de 1978, sob a invocação de uma inexistente delegação de poderes, como geradora de mera anulabilidade, o que gera extemporaneidade do recurso por ter decorrido o prazo para a sua interposição. Fica, assim, restringido o objecto inicial do recurso interposto pelo requerimento de fl. 79 a todo o resto da douta decisão, nos termos do artigo 684.º n.º 3, do CPC, suprimindo-se, portanto, o alegado nos artigos 74.º a 77.º da petição de recurso e o n.º 4 do artigo 2.º das respectivas conclusões.»

3 — As autoridades recorridas não apresentaram alegações.

4 — No seu visto, o Ministério Público (MP) pronunciou-se no sentido de que:

«Não ocorre qualquer omissão de pronúncia», pois a decisão agravada «abarca os dois actos impugnados» (isto «não só pela remissão para as posições assumidas pela CGD e pelo MP, como pela análise dos vícios na perspectiva de serem geradores de mera anulabilidade (ou de nulidade)» — é a razão invocada no parecer).

Parece «também não ser passível de censura o decidido pois que, concluindo-se pela extemporaneidade do recurso, tudo o resto (concretamente o conhecimento dos vícios dos actos) ficaria prejudicado».

«Quanto à natureza dos alegados vícios, naquela perspectiva, e tendo em conta a consideração de que as normas contidas nos artigos 88.º e 89.º do Decreto-Lei n.º 100/84 vêm sendo consideradas como aplicação de um princípio geral aplicável a todos os actos administrativos (cf., por todos, Acórdão de 27 de Outubro de 1991, proferido no recurso n.º 29 369), a posição expendida pelo M.mo Juiz *a quo* não nos parece, de igual modo, passível de censura» — assim termina o parecer.

5 — Vistos os autos cumpre decidir.

O M.mo Juiz *a quo*, para concluir que os «vícios invocados pelo recorrente para poderem ser contenciosamente apreciados teriam de ter sido suscitados em recurso interposto no prazo previsto na lei», partiu da consideração de que «os vícios imputados são os seguintes»:

«1. No despacho de 5 de Abril de 1978 foi omitida a fundamentação, desrespeitando-se o n.º 3 do artigo 48.º, conjugado com o n.º 2 do artigo 269.º (na redacção original) da Constituição e artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho. Essa omissão ofende um direito fundamental de natureza análoga do artigo 17.º da Constituição, pelo que se aplica o regime jurídico especial próprio dos direitos, liberdades e garantias.

2. Fez-se aplicação de normas do Decreto n.º 317/76, de 30 de Abril, que é inconstitucional porque violou os princípios da igualdade [artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa (CRP)], da confiança e da protecção mínima que todo o cidadão tem o direito de esperar de um Estado de direito democrático e porque o Acórdão n.º 93/84], de 30 de Julho, do Tribunal Constitucional, declarou a inconstitucional com força obrigatória geral do n.º 2 do artigo único do Decreto-Lei n.º 413/78, de 20 de Dezembro, retirando assim a eficácia legislativa ao Decreto n.º 317/76, em relação aos aposentados antes de publicação deste, como era o caso do recorrente.

3. O dito Decreto n.º 317/76 está ainda ferido de inconstitucionalidade formal.

4. O despacho do director-geral da Administração Civil invoca delegação de poderes que não abrange a prática de actos de rectificação de pensões.

5. Todo o exposto quanto à inconstitucionalidade e demais causas de nulidade do acto de rectificação de pensão é válido em relação à decisão de 14 de Fevereiro de 1990 do conselho de administração da CGD, uma vez que este nega estarmos em presença de nulidade.»

6 — Tem *dois pólos* a censura que o recorrente dirige à sentença agravada, com a seguinte caracterização:

Um de cariz estritamente processual, pois liga-se a uma causa patológica da sentença, consistindo uma emissão de pronúncia, na previsão do artigo 668.º, n.º 1, alínea *d*), do CPC, na medida em que o recurso contencioso é constituído por dois actos administrativos que preenchem o pressuposto processual relativo no seu objecto, mas o M.mo Juiz *a quo* «rejeitou o recurso decidindo apenas com base no acto praticado pelo director-geral da Administração Civil em 5 de Abril de 1987 e não se pronunciou sobre o acto da recorrida (a CGD), de 14 de Fevereiro de 1990» (conclusão 1 das alegações);

Outro de fundo, por se reportar ao mérito do decidido, uma rejeição total do recurso contencioso interposto pelo recorrente contra o citado director-geral e o conselho de administração da Caixa, na base da extemporaneidade, na medida em que o prazo legal estaria «manifestamente excedido quando o recorrente interpôs o presente recurso», mas está invocada «inconstitucionalidade e nulidade para justificar a impugnação contenciosa a todo o tempo» e, por isso, «o processo deverá seguir até à decisão final» (conclusões 2 a 11 das alegações).

Por esta *ordem*, naturalmente, se vai conhecer o recurso jurisdicional, mas preliminarmente há que registar a delimitação objectiva desse recurso, que o recorrente aponta na conclusão 12 das alegações, quando diz conformar-se «com a parte da decisão recorrida em que fundamenta a rejeição do recurso no facto de se considerar a incompetência para a prática do acto de 5 de Abril de 1978, sob a invocação de uma inexistente delegação de poderes, como geradora de mera anulabilidade, o que gera extemporaneidade do recorrente por ter decorrido o prazo para a sua interposição». Neste ponto, portanto, como ele escapa à censura que o recorrente dirige à sentença, fez-se caso julgado formal, não havendo que conhecer da matéria que o M.mo Juiz regista sob o n.º 4, de entre os «vícios imputados» pelo recorrente àquele acto de 5 de Abril de 1978 («O despacho do director-geral da Administração Civil invoca delegação de poderes que não abrange a prática de actos de rectificação de pensões» — é o que consta desse n.º 4).

7 — Prosseguindo, importa apurar se procede ou não a invocada causa de nulidade da sentença, caracterizada como omissão de pronúncia.

Parece que não.

Com efeito, e como regista o MP, no seu parecer, apesar do M.mo Juiz *a quo* se referir aos «vícios imputados pelo recorrente ao acto recorrido», sem o identificar, o juízo que acaba por emitir quanto a não ser «necessário prosseguir com o recurso» e conhecer de tais vícios é um juízo global que incide sobre o objecto do recurso contencioso e, deste modo, abarca os actos administrativos identificados pelo recorrente. O que transparece ainda do quadro traçado pelo M.mo Juiz *a quo* a respeito desses mesmos «vícios», pois no n.º 5 pode ler-se que: «Todo o exposto quanto à inconstitucionalidade e demais causas de nulidade do acto de rectificação da pensão é válido em relação à decisão de 14 de Fevereiro de 1990 do conselho de administração da CGD, uma vez que esta nega estarmos em presença de nulidade».

Por consequência, e apesar de imprecisamente expressa, a posição da sentença quanto à rejeição do recurso contencioso abrange todo o seu objecto, ou seja, o acto do director-geral da Administração Civil e o acto do conselho de administração da CGD, qualquer que seja a perspectiva, mesmo na tese do recorrente, que se queira colher desses actos.

A essência do julgado é só uma: o recurso contencioso é extemporâneo, qualquer que seja o acto administrativo que preenche o seu objecto.

Não há, *em suma*, uma omissão de pronúncia, com o que improcede a conclusão 1 das alegações do recorrente.

8 — Passando agora à *matéria de fundo* do presente recurso, com a delimitação objectiva marcada pelo recorrente, tudo está em saber se colhe a excepção de extemporaneidade do recurso contencioso ou se, pelo contrário, num qualquer aspecto, vingam motivos de invalidade que são de conhecimento a todo o tempo, e tanto bastará para que o processo desse recurso tenha de prosseguir os seus termos até final.

«Todos os vícios imputados pelo recorrente ao acto recorrido são geradores de mera anulabilidade e não de nulidade» — é a afirmação

fundamental do M.mo *a quo*, mas que pode perfeitamente ser contraditada.

Vejamos como.

Olhando o quadro que o recorrente traça desses vícios e pegando só nas sua alegação concretizada de que o Decreto n.º 317/76, de 30 de Abril, «é inconstitucional porque violou os princípios da igualdade (artigo 13.º da CRP), da confiança e da protecção mínima que todo o cidadão tem o direito de esperar de um Estado de direito democrático» e de que o mesmo decreto «está ainda ferido de inconstitucionalidade formal», não é assim tão liquido apurar que se trata de mera anulabilidade, e não de nulidade, quando o acto administrativo em causa está a aplicar normas que do modo citado infringem a lei fundamental e que se conjugam com a declaração de inconstitucionalidade a seguir aludida.

Pois, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 93/84, de 31 de Julho, declarou já, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade do n.º 2 do artigo único do Decreto-Lei n.º 413/78, de 20 de Dezembro, referente ao cálculo da pensão de aposentação de ex-funcionários ultramarinos, talqualmente é a situação do recorrente, enquanto norma retroactiva, que mandou retroagir a 30 de Abril de 1976 o início da vigência do Decreto n.º 317/76, de 30 de Abril, por violação do princípio do Estado de direito democrático nomeadamente consagrado no artigo 2.º da lei fundamental (cf. *Acórdãos do Tribunal Constitucional,* 4.º vol., pp. 153 e segs.).

Ora, tratando-se, *in casu,* da aplicação de normas do Decreto n.º 317/76, conforme invoca o recorrente, e não podendo aproveitar-se a retroacção derivada do Decreto-Lei n.º 417/78, cujo propósito e resultado foi o de impedir a impugnação contenciosa dos actos administrativos praticados ao abrigo daquele Decreto n.º 317/76, temos que só a ponderação, a final, da alegada matéria de inconstitucionalidade, material e formal, daquele decreto pode arrastar a conclusão última do tipo de viciação dos actos administrativos em causa, não se podendo de forma tão linear afirmar desde já que esse tipo é o da anulabilidade. Pois que, na esteira da orientação dos Acórdãos desta Secção de 13 de Novembro de 1990, recurso n.º 26 340, e de 22 de Janeiro de 1991, recurso n.º 23 886, a sanção da nulidade é adequada aos actos administrativos cometidos sem base legal, naqueles casos porque fundados em lei revogada (e, sem base legal, está também o acto administrativo que se funda em normas legais feridas de inconstitucionalidade, seja material, seja formal ou orgânica, porquanto, à luz do artigo 282.º da Constituição, os efeitos da declaração de inconstitucionalidade produzem-se desde a entrada em vigor da norma declarada inconstitucional, sendo certo que no citado Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 93/84 não foi feito uso do n.º 4 do mesmo artigo 282.º, quanto ao alcance mais restrito da declaração de inconstitucionalidade).

Não é já, portanto, o plano de uma jurisprudência constante desta Secção, a propósito do Decreto n.º 317/76, referenciado naquele acórdão do Tribunal Constitucional, considerando inquinados do vício de violação de lei os despachos ministeriais que, fixando as pensões de reforma de antigos «trabalhadores civis do Estado em serviço nos territórios ultramarinos» passaram a aplicar, no respectivo cálculo, os limites estabelecidos por aquele Decreto n.º 317/76, por não ter este diploma valor jurídico suficiente para alterar ou contrariar o regime jurídico da aposentação de tais trabalhadores, na medida em

que este, na data do acto ou facto determinante da aposentação, esteve consagrado em diploma com valor hierarquicamente superior, com valor hierárquico-normativo superior, equivalente ao dos decretos-leis. É antes o plano da inconstitucionalidade, por ofensa de normas da lei fundamental, conformemente a alegação do recorrente, o que desloca a impugnação da ilegalidade para a inconstitucionalidade, com ligação, aliás, à doutrina do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 93/84, e então a tese de nulidade sustentada pelo recorrente, pelo menos, neste aspecto, não é tão extravagante como se quer fazer ressaltar na sentença agravada.

Tanto basta, e *em suma,* porque sempre terá de prosseguir o recurso contencioso, para concluir que, contrariamente à posição defendida pelo M.mo Juiz *a quo*, haja necessidade de apurar, entre o mais, se o regime de invalidade dos actos administrativos impugnados é o da nulidade, extraindo daí as consequências devidas quanto à oportunidade do recurso contencioso. Preliminarmente é que não se pode afirmar, como fez o M.mo Juiz *a quo*, sem deixar chegar o recurso contencioso ao seu final, que todos os vícios imputados pelo recorrente ao acto recorrido — e não se chega a identificar precisamente este acto — «são geradores de mera anulabilidade e não de nulidade». Com o que, e nesta medida, procedem as conclusões 2 a 11 das alegações do recorrente, não podendo subsistir o julgado, pois que se funda a rejeição do recurso contencioso num obstáculo — o da sua extemporaneidade — que só a final se pode detectar, com a aplicação ao caso da declaração de inconstitucionalidade constante do Acórdão citado n.º 93/84.

9 — Termos em que, sob invocação dos artigos 205.º e 206.º da Constituição, acordam em conceder provimento ao recurso jurisdicional, revogando a sentença recorrida, para ter seguimento o recurso contencioso.

Sem custas.

Lisboa, 30 de Março de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *José Vicente de Oliveira e Castro — Rui Manuel Pinheiro Moreira* (vencido: entendo que o M.mo Juiz recorrido, bem ou mal, tomou posição sobre as consequências jurídicas dos vícios alegados no recurso contencioso. Este STA, em sede de recurso, apenas lhe cabe, no mesmo processo, tomar posição sobre o respectivo objecto, mantendo a decisão recorrida ou revendo-a segundo o seu próprio julgamento. Mas excede os seus poderes de cognição fazendo, da maneira não permitida por lei, como, salvo o devido respeito, proveu fazer a tese vencedora, uma injunção ao Sr. Juiz agravado para fundar melhor a sua decisão. «Proferida sentença fica imediatamente esgotado o poder jurisdicional do juiz quanto à matéria da causa», estatui o n.º 1 do artigo 666.º do CPC. O Sr. Juiz recorrido esgotou o seu. Porém, a tese vencedora, ao afirmar que não dispõe de elementos para julgar — o que, se fosse caso, lhe seria lícito — abstém-se, no fundo, de emitir a pronúncia que lhe vem pedida e enjeita-a, de novo, para o tribunal *a quo*, solicitando-lhe melhor reponderação, um instituto tutelar incompatível com a natureza dos recursos). — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Acórdão de 30 de Março de 1993.

Assunto:

Recurso de indeferimento tácito. Acto expresso. Substituição do objecto do recurso.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O artigo 51.º, n.º 1, da LPTA não abrange as situações em que o acto expresso é proferido anteriormente à interposição do recurso de indeferimento tácito, ocorrendo a notificação daquele acto ao interessado na pendência do recurso.

2 — Verificando-se aquela situação o recurso contencioso de indeferimento tácito deve ser rejeitado por falta de objecto.

Recurso n.º 30 805, em que são recorrente Artur da Silva Sequeira e recorrido o Secretário de Estado do Comércio Interno. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Artur da Silva Sequeira, casado, chefe de brigada da Direcção-Geral da Inspecção Económica (DGIE), interpôs recurso contencioso de anulação de acto tácito de indeferimento do Sr. Secretário de Estado do Comércio Interno sobre recurso hierárquico que interpôs da *Ordem de Serviço* (*OS*) n.º 2/92, de 23 de Janeiro, do Sr. Director-Geral de Inspecção Económica, que transferiu o recorrente da zona n.º 11/12, em Lisboa, para a zona n.º 7, sita em Évora.

Após a vista inicial ao Ministério Público (MP) e depois de se ter ordenado o cumprimento do artigo 43.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) e antes de se ter cumprido, o recorrente veio requerer, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 51.º da LPTA, a substituição do objecto do recurso com o fundamento de que antes de se ter formado acto tácito, afinal, tinha sido proferido acto expresso de que foi notificado após o decurso do prazo relevante para o indeferimento tácito.

O Ex.mo Magistrado do MP, pronunciando-se acerca da requerida substituição, foi de parecer que a mesma não poderia ter lugar, dado o acto expresso não ter sido proferido na pendência do recurso, sendo irrelevante a notificação do acto nessa pendência; e que a instância deveria ser julgada extinta por inutilidade superveniente da lide dado que, perante o acto expresso de indeferimento, torna-se de todo inútil a anulação do indeferimento tácito.

O recorrente defende que o momento relevante para o pedido de substituição do objecto do recurso, nos termos do artigo 51.º da LPTA, é o da notificação do acto e, a não interpretar-se, assim, atentar-se-ia contra o princípio de economia processual, pois obrigaria o recorrente a desistir do recurso interposto do acto tácito para integrar outro.

Por outro lado, a interpretar-se aquela disposição, como a interpreta o Ex.mo Magistrado do MP, resultaria para o recorrente a frustração da possibilidade de apreciação do recurso, pois que, tendo avançado

com base no artigo 51.º é óbvio que o recorrente não foi interpor, ao mesmo tempo, outro recurso. E, para este, estaria precludida toda a possibilidade de interposição, por estar há muito ultrapassado o prazo para o fazer.

O relator, por seu despacho de fl. 28, admitiu a requerida substituição do objecto do recurso com o fundamento de que o acto expresso só tinha sido notificado ao recorrente na pendência do recurso do acto tácito e até àquela notificação o referido acto era ineficaz em relação ao recorrente.

A Ex.ma Magistrada do MP, não se conformando com o referido despacho, veio reclamar do mesmo para a conferência, alegando, em resumo, o seguinte:

O artigo 51.º, n.º 1, da LPTA prevê expressamente como requisito da substituição do objecto do recurso de indeferimento tácito a prolação do acto expresso na pendência desse recurso.

O despacho reclamado, ao defender a posição em que assentou a decisão, fez uma errada interpretação dos artigos 51.º, n.º 1, da LPTA e 9.º, n.º 2, do Código Civil.

O acto expresso veio tornar de todo inútil a anulação do indeferimento tácito, o que conduz à extinção da instância de recurso, por inutilidade superveniente da lide, nos termos da alínea *e*) do artigo 287.º do Código de Processo Civil, aplicável *ex vi* do artigo 1.º da LPTA.

O recorrente reiterou o que anteriormente já tinha expendido sobre a matéria em causa.

Colhidos os vistos legais, cumpre conhecer.

Com interesse para a decisão da questão mostram-se provados os seguintes factos:

1 — De harmonia com o determinado pela *OS* n.º 2/92, de 23 de Janeiro, o Sr. Director-Geral de Inspecção Económica transferiu o recorrente da zona n.º 11/12, em Lisboa, para a zona n.º 7, sita em Évora.

2 — O recorrente em 14 de Fevereiro de 1991 recorreu hierarquicamente para a Sr.ª Secretária de Estado do Comércio Interno da *OS* atrás referida.

3 — Os serviços da DGIE, acerca daquele recurso hierárquico, elaboraram a informação n.º DS1/41/92, com data de 4 de Março de 1992, sendo de parecer de indeferimento do recurso.

4 — A Sr.ª Secretária de Estado do Comércio Interno exarou naquela informação, com data de 21 de Abril de 1992, o seguinte despacho: «Concordo».

5 — O recorrente foi notificado daquele despacho através dos serviços da DGIE, por ofício datado de 12 de Maio de 1992.

6 — O recorrente interpôs o presente recurso em 15 de Maio de 1992.

Resulta, pois, dos factos expostos que o recorrente interpôs recurso hierárquico necessário para a Sr.ª Secretária de Estado do Comércio Interno da *OS* do Sr. Director-Geral da Inspecção Económica que o transferiu de Lisboa para Évora.

Tal recurso foi interposto em 14 de Fevereiro de 1992 e a Sr.ª Secretária de Estado indeferiu-o por despacho de 21 de Abril de 1992, antes, portanto, que tivesse decorrido o prazo de 90 dias a que se refere o n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

No entanto, tal prazo, já havia decorrido quando o recorrente foi notificado do mesmo, ou seja, em 15 de Maio de 1992.

A questão fulcral que se põe é, pois, saber se a faculdade conferida ao interessado de presumir indeferida a pretensão é tão-somente a falta de decisão sobre a mesma no prazo fixado para a sua emissão ou, se além daquela falta de decisão, se pode considerar também para o mesmo efeito a falta de notificação da decisão que anteriormente tenha sido omitida.

Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei 256-A/77, para poder exercer o respectivo meio legal de impugnação, o interessado tem a faculdade de presumir indeferida pretensão dirigida a entidade com o dever legal de a decidir se, no prazo legal para o efeito, não houver decisão administrativa.

Daqui resulta que as condições de produção do acto tácito são as seguintes:

1 — Que um órgão da Administração seja solicitado por um interessado a pronunciar-se num caso concreto;

2 — Que a matéria sobre que esse órgão é solicitado a pronunciar-se seja de sua competência;

3 — Que o órgão tenha, sobre a matéria em causa, o dever legal de decidir através de um acto definitivo;

4 — Que tenha decorrido o prazo legal sem que haja sido tomada uma decisão expressa sobre o pedido;

5 — Que a lei atribua ao silêncio da Administração durante esse prazo o significado jurídico do deferimento ou indeferimento (cf. Freitas do Amaral, in *Direito Administrativo,* vol. III, p. 266).

Desta maneira, essencial, para que se forme um acto tácito é o silêncio da Administração acerca de pretensão que lhe seja dirigida e o decurso do prazo legal, ou seja, a omissão de decisão, pelo que a falta de notificação, desde que o acto tenha sido efectivamente emitido, não permite que se presuma indeferida a pretensão, pois, na realidade, esta foi decidida e o acto administrativo existe na ordem jurídica.

A falta de notificação de um acto administrativo, como refere Vieira de Andrade, in *Dever de Fundamentação Expressa de Actos Administrativos,* p. 54, não coloca problemas em relação à vida ou à saúde jurídica da decisão comunicanda.

O acto administrativo existe como acto e é perfeitamente legítimo apesar de não ter sido comunicado, já que as comunicações são posteriores e estranhas à formação da vontade administrativa, tendo, como finalidade principal, senão única, garantir o conhecimento das decisões tomadas.

Sendo assim, como é, no caso *sub judice* o recurso contencioso interposto pelo recorrente não tinha objecto visto que não se tinha formado acto tácito de indeferimento, pois, o recurso hierárquico interposto para a Sr.ª Secretária de Estado fora decidido dentro do prazo legal para o efeito.

Ora, não tendo objecto o recurso interposto também não podia ser admitida a substituição do mesmo, tal como o recorrente o requereu.

Por outro lado, como se diz na douta reclamação, a lei prevê expressamente como requisito de substituição do objecto do recurso de indeferimento tácito a prolação de acto expresso na pendência desse recurso e, no caso dos autos, o acto expresso foi emitido antes

de o recurso ter sido interposto, logo a substituição requerida não podia ter tido lugar.

Do que resulta que assiste razão à Ex.ma Magistrada do MP, pois a interpretação que se deu no despacho reclamado ao artigo 51.º, n.º 1, da LPTA, de que esta disposição legal abrange as situações em que o acto expresso é proferido anteriormente à interposição do recurso do indeferimento tácito, ocorrendo a notificação desse acto ao interessado na pendência do recurso, não tem na letra daquela norma um mínimo de correspondência verbal.

Proferido, pois, acto expresso e sem que antes se tivesse formado acto tácito, uma vez notificado daquele, o interessado para impugná-lo contenciosamente tinha que, no prazo legal, interpor o respectivo recurso e não pedir a substituição do objecto do recurso do indeferimento tácito que nem sequer existia.

Pelo exposto rejeita-se o recurso por falta de objecto e dando-se provimento à reclamação da Ex.ma Magistrada do MP indefere-se a pretensão do recorrente de ver substituído o objecto do recurso.

Isenta-se de custas o recorrente por a interposição do recurso ter sido devida à notificação tardia do MP.

Lisboa, 30 de Março de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha — José Acácio Dimas de Lacerda.* — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 30 de Março de 1993.

Assunto:

Execução de sentença. Especificação de actos e operações em que a execução deverá consistir.

Doutrina que dimana da decisão:

Em execução de sentença que declarou nula a deliberação da câmara municipal que determinou a tomada de posse administrativa dos estaleiros e obras de construção de fogos de habitação social, uma vez declarada por decisão transitada em julgado, a inexistência de causa legítima de inexecução, a decisão em que especifique que a execução consistirá na devolução de máquinas, equipamentos e materiais ou o seu valor que se encontravam na obra à data da posse, embora não individualize nem enumere aqueles e a executada conteste a existência do desapossamento dos mesmos, não viola o n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 356-A/77.

Recurso n.º 30 882, em que são recorrente a Câmara Municipal de Lagos e recorrido o administrador da falência de José António Viegas de Sousa Gonçalves. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Florentino Matos Luís, administrador da falência de José António Viegas de Sousa Gonçalves, requereu no Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, que fosse declarada a inexistência de causa legítima de inexecução da sentença proferida em 2 de Março de 1989, que declarou nula a deliberação da Câmara Municipal de Lagos (CML), de 5 de Agosto de 1987, que determinou a tomada de posse administrativa dos estaleiros e das obras da Cooperativa Chesgal na freguesia da Luz e São Sebastião, em Lagos.

Por decisão de 15 de Janeiro de 1991, foi declarada a inexistência de causa legítima de inexecução da sentença e ordenada a notificação das partes para se pronunciarem sobre os actos e as operações em que a execução deveria consistir e o prazo necessário para a sua prática (artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77).

A CML interpôs recurso daquela decisão que por despacho de fl. 61 foi admitido, mas que, por falta de alegações, veio a ser julgado deserto.

A falência de José António Viegas de Sousa Gonçalves, pronunciando-se sobre os actos e operações em que a execução deveria consistir disse que a CML deveria entregar ao administrador da falência a obra de construção denominada Chesgal em Lagos e Luz (134 fogos) de que o falido foi desapossado em 14 de Agosto de 1987 e de todos os equipamentos e materiais nela existentes e constantes respectivamente nos docs. n.os 1 e 2 a pagar ainda a quantia de 233 037 265$ a título de indemnização pelos prejuízos sofridos pela privação dos equipamentos, custo de posse ou de propriedade.

No caso de a CML não entregar os equipamentos e materiais que desapossou o falido deveria ainda pagar o seu valor actual, ou seja, 298 272 716$.

A CML não se pronunciou.

Em 27 de Janeiro de 1992, foi então decidido que a execução da sentença consistiria na devolução das máquinas equipamentos e materiais, ou o seu valor, que se encontravam na obra em 14 de Agosto de 1987.

É desta decisão que a CML interpõe o presente recurso, concluindo a alegação, após convite para o efeito, pela seguinte forma:

«1 — Nos termos do artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 256-A/77, cabe ao tribunal administrativo decidir se havia ou não causa legítima para a inexecução da sentença de 2 de Março de 1989 e, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo 9.º, especificar 'os actos e operações em que a execução deverá consistir [. . .]'.

Conforme se alegou, o douto despacho ora recorrido, ao pretender que o exequente tem, pois, direito aos equipamentos e materiais que se encontravam na obra em 14 de Agosto de 1987, ou ao seu valor, conclui que 'a execução da sentença consistirá na devolução das máquinas, equipamentos e materiais, ou o seu valor'.

Aparentemente, o douto despacho ora recorrido segue fielmente o preceituado na norma atrás referida, uma vez que vem indicar 'actos' (a devolução) e 'operações' (devolução das máquinas) só que a parte final do n.º 2 do referido artigo 9.º esclarece que são 'nulos os actos praticados em desconformidade com a sentença' (a de 2 de Março de 1989, é claro), enquanto que o douto despacho de fl. 70 pretende que a recorrida pratique actos que não lhe competem.

Com efeito, tal como vimos recordando, a sentença de 2 de Março de 1989 declara:

a) 'Nulo o acto recorrido' — a deliberação de 5 de Agosto de 1987;

b) E que 'o litígio entre as partes do contrato só por meio da acção de plena jurisdição nos tribunais judiciais pode ser apreciado' — isto é, o litígio entre o recorrente e a Cooperativa, pois a recorrida não é parte no contrato.

Foi, pois, violado o n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho.

2 — Ao mesmo tempo, foi violado o n.º 1 do artigo 45.º do Código de Processo Civil (CPC) que estabeleceu que 'toda a execução tem por base um título, pelo qual se determinam o fim e os limites da acção executiva'.

Salvo o devido respeito, parece claro que o douto despacho de 27 de Janeiro de 1992 foi muito além dos limites da sentença de 2 de Março de 1989, pretendendo colocar agora a recorrida na posição de parte. Com efeito, a mesma acção declarativa do que, na sentença, o recorrente poderia usar contra a Cooperativa, refere agora o douto despacho que poderá ser intentada contra a CML.

Isto contraria igualmente a parte final do n.º 1 do artigo 55.º do CPC.

E nem se pode aplicar aqui o disposto no artigo 57.º do mesmo CPC, pois, conforme explica Lopes Cardoso, in *Manual*, 3.ª ed., p. 123, a recorrida só estaria obrigada 'à entrega de coisas [. . .] na sua posse'. E ficou provado que, pelo contrário, nunca esteve na posse de nada.

Assim sendo, como pode o douto despacho ora recorrido concluir pela devolução das máquinas, equipamentos e materiais, se o recorrente não foi desapossado de nada?

Houve, pois, também violação dos artigos 45.º, n.º 1, 55.º, n.º 1, e 57.º do CPC.

3 — Assim sendo, o douto despacho recorrido, levado à letra, surgiria como uma nova sentença, já que, embora não os especificando e porque efectivamente não é possível indicar coisas que não existem ou que não se sabe se existiram — pretende a 'devolução' ao recorrente do que nunca saiu da sua posse, o que, sendo uma operação impossível, contraria o preceituado no n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77.

Contraria também o artigo 675.º do CPC, pois a decisão contida neste despacho é, como se viu, contraditória à da sentença, já que agora se pretende que a recorrida execute o que a sentença determinou não ser possível executar.

E ainda o n.º 1 do artigo 671.º e o artigo 673.º, também do CPC, ao sair dos 'limites fixados' na sentença.

Pelo que também, neste aspecto, houve violação do n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 256-A/77 e dos artigos 671.º, n.º 1, 673.º e 675.º do CPC.»

O Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu o seguinte douto parecer:

«As questões suscitadas no presente recurso interposto da sentença de 27 de Janeiro de 1992 (cf. fls. 70 e 71) reconduzem-se, no fundo, a saber se a deliberação camarária de 5 de Agosto de 1987, declarada nula pela sentença exequenda foi ou não executada e, na afirmativa, se ocorre, no caso causa legítima de inexecução do julgado.

Todavia, a análise de tais questões mostra-se prejudicada pela sentença de 15 de Novembro de 1991 (cf. a fls. 55 a 58) que as decidiu e que transitou em julgado por o recurso dela interposto ter ficado deserto por falta de alegações do recorrente (v. fl. 75).

Em face do exposto, é nesse entendimento que improcedem todas as conclusões das alegações da recorrente e que a douta sentença recorrida fez correcta interpretação e aplicação da lei pelo que deverá ser negado provimento ao recurso.»

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

Resulta dos autos que em 5 de Agosto de 1987 a CML deliberou «notificar o empreiteiro José António Viegas de Sousa Gonçalves, ou o seu representante, e bem assim o representante da Chesgal, para comparecerem nos estaleiros da obra de construção de habitação social — 50 fogos — na freguesia da Luz, no dia 17, pelas 10 horas e nos estaleiros da obra da construção social — conjunto de blocos: *A*) 28 fogos, *B*) 28 fogos e *C*) 28 fogos — na freguesia de São Sebastião no dia 14, pelas 10 horas, de harmonia com o artigo 200.º do Decreto-Lei n.º 48 861, de 19 de Fevereiro de 1969, a fim de se proceder à posse administrativa em causa».

O TAC de Lisboa, por sentença de 2 de Agosto de 1987, declarou nula aquela deliberação.

Porque a Câmara Municipal não a executou espontaneamente, o administrador de falência de José António Viegas de Sousa Gonçalves (este fora declarado falido por sentença de 1 de Julho de 1990) requereu àquela Câmara a execução e, como o não fizesse, requereu então ao TAC de Lisboa que declarasse a inexistência de causa legítima de inexecução da sentença, o que veio a ter lugar por decisão de 15 de Janeiro de 1991.

Opunha-se, a ora recorrente Câmara Municipal, àquela declaração, argumentando que o acto de posse administrativa não chegou a realizar-se pelo que a mesma não tomou posse e não deu posse de quaisquer bens pertencentes ao falido pelo que, também, não podia agora substituí-los.

Aquela decisão de 15 de Novembro de 1991 não considerou procedente esta argumentação, concluiu que tinha procedido à posse administrativa e daí que tenha decidido declarar a inexistência de causa legítima de inexecução de sentença. Decisão esta que transitou em julgado, por, não obstante ter dela sido interposto recurso, não terem sido apresentadas alegações.

Por decisão de 27 de Janeiro de 1992 foi declarado que a execução consistiria na devolução das máquinas, equipamentos e materiais, ou o seu valor, que se encontravam na obra em 14 de Agosto de 1987, data que se considerou como a da tomada de posse administrativa.

Insurge-se contra esta decisão a ora recorrente, alegando que o decidido pretende que ela pratique actos que não lhe competem, porquanto, a sentença exequenda de 2 de Março de 1989 declarou nula a deliberação de 5 de Agosto de 1987 e que «o litígio entre as partes do contrato só por meio da acção de plena jurisdição nos tribunais judiciais pode ser apreciado — isto é, o litígio entre o recorrente e a Cooperativa, pois a recorrida não é parte no contrato».

«O problema da execução das sentenças dos tribunais administrativos, como ensina o Prof. Freitas do Amaral, in *Direito Administrativo*, vol. IV, p. 230, num sistema como o nosso, que é um sistema de administração executiva ou de tipo francês, e sobretudo pelo que toca à execução das sentenças anulatórias em recurso contencioso de anulação, é difícil e complexo [. . .] porque o contencioso administrativo está organizado neste tipo de sistema como um contencioso de anulação, ou seja, como um contencioso que se limita a anular os actos ilegais, sem que o tribunal deva ou possa extrair dessa anulação

qualquer consequência. O tribunal, no caso de considerar o acto ilegal ou inválido, limita-se a anular o acto.»

Foi o que aconteceu com a sentença de 2 de Março de 1989, que declarou nula a deliberação da Câmara Municipal de 5 de Agosto de 1987.

Assim, a afirmação feita naquela mesma sentença de que «o litígio entre as partes do contrato, só por meio de acção de plena jurisdição nos tribunais judiciais pode ser apreciado», não constitui qualquer decisão pertinente ao objecto do recurso contencioso de anulação, a qual se limitou a declarar nula a deliberação impugnada.

Desta declaração resultou para a Câmara Municipal o dever de extrair todas as consequências jurídicas, ou seja, o dever jurídico de executar aquela sentença fazendo eliminar a posse administrativa a que procedeu, reconstituindo a favor do ora falido a situação que actualmente existiria se não tivesse sido praticado aquele acto.

E não se diga, como continua a fazê-lo a recorrente, Câmara Municipal, que não pode executar a sentença, pois, tal questão já se encontra decidida com trânsito em julgado de que não existe causa legítima de inexecução da sentença, como já referimos.

insurge-se a ora recorrente contra o decidido de a execução da sentença consistir na devolução das máquinas, equipamentos e materiais que se encontravam na obra em 14 de Agosto de 1989, argumentando que não se provou que tais bens lá se encontrassem naquela data nem nada podia levar a supor que lá se encontrassem dado que as obras há muito tinham parado.

O decidido não individualiza nem enumera as máquinas, equipamentos e materiais.

Diz-se: «*A exequente tem, pois, direito aos equipamentos e materiais que se encontravam na obra em 14 de Agosto de 1987 ou ao seu valor*.

Quais sejam esses bens é matéria controvertida, dado que a executada nem sequer sabe o paradeiro dos mesmos.

Logo, a pronúncia do tribunal apenas poderá ser a que fica sublinhada, deixando às partes que acordem nessa matéria.

E, não havendo acordo, terá a exequente de intentar uma acção declarativa, que é o meio próprio para discussão e solução do litígio».

Refere a recorrente que tal despacho foi muito além dos limites da sentença de 2 de Março de 1989, pretendendo colocar agora a recorrida na posição de parte. «Com efeito, a mesma acção declarativa de que, na sentença, o recorrente poderia usar contra a Cooperativa, refere agora o douto despacho que poderá ser intentada contra a CML».

Não lhes assiste razão.

Na verdade, a sentença de 2 de Março de 1989, como já referimos, porque proferida no âmbito de um recurso contencioso de anulação, limitou-se apenas e tão-somente a declarar nula a deliberação da Câmara Municipal de 5 de Agosto de 1987, sendo, portanto, irrelevante para efeitos de execução a referência à acção declarativa.

Por outro lado, o litígio a que se alude na sentença de 2 de Março de 1989 é o resultante do não cumprimento do contrato de empreitada celebrado entre a Cooperativa e o ora falido, enquanto que a acção referida na decisão ora impugnada se refere ao eventual litígio entre o ora falido e a Câmara Municipal acerca de quais as máquinas, equipamentos e materiais que foram objecto da posse administrativa a que aquela procedeu.

Foi a ora recorrente que praticou o acto que por sentença transitada em julgado foi declarado nulo é a ela, pois, que compete a execução daquela mesma sentença, praticando os actos e operações que a decisão ora recorrida definiu, já que por decisão transitada em julgado não existe causa legítima de inexecução daquela sentença, nomeadamente o que ora invoca de que não pode devolver ao falido o que nunca saiu da sua posse.

Alega ainda a ora recorrente que o despacho recorrido contraria o disposto no artigo 675.º do CPC, pois a decisão contida neste despacho é contraditória da sentença, já que, agora, se pretende que a recorrida execute o que a sentença determinou não ser possível executar.

Não assiste qualquer razão à recorrente, pois, não existe qualquer erro no processo lógico que determinou que a execução da sentença consistiria na devolução das máquinas, equipamento e materiais ou o seu valor que se econtravam na obra em 14 de Agosto de 1987.

Na verdade, a afirmação de que «a sentença só será executada com o reapossamento por parte do empreiteiro de tudo o que foi desapossado não está em oposição com esta outra» — o exequente tem direito aos equipamentos e materiais que se encontravam na obra em 14 de Agosto de 1987 (data em que o empreiteiro foi desapossado para efectivação da posse administrativa) ou ao seu valor.

É que nunca se referiu na decisão de 15 de Novembro de 1991 que naquela data não existiam na obra máquinas equipamentos e materiais.

Pelo exposto e sem necessidades de mais considerações julgam-se improcedentes todas as conclusões da alegação e, consequentemente, não violados os preceitos legais nos mesmos referidos.

Desta maneira, nega-se provimento ao recurso e mantém-se a decisão recorrida.

Sem custas.

Lisboa, 30 de Março de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha — José Acácio Dimas de Lacerda.* — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 30 de Março de 1993.

Assunto:

Regime de instalação. Comissão de serviço. Caducidade. Chefe de repartição.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Até ao momento do preenchimento dos lugares dos quadros, no regime de instalação há-de, transitoriamente, cometer-se o exercício das funções necessárias à instalação definitiva a agentes e funcionários de outros serviços e quadros.

2 — A respectiva admissão de pessoal indispensável será feita, no caso de funcionários públicos ou administrativos, em comissão de serviço, que caducará se os admitidos não vierem a ingressar no quadro do respectivo serviço ou estabelecimento.

3 — É, pois, neste último momento, isto é, quando aprovados os quadros de novo serviço, e preenchidos eles, os admitidos não tiverem lugar ali, que, de jure, *termina a comissão de serviço.*

4 — Isto não significa, porém, que não possa fazer cessar-se a comissão de serviço por outro motivo, nomeadamente conveniência de serviço.

5 — A admissão, em regime de instalação, embora seja de livre autorização ministerial, tem todavia que respeitar as habilitações de base e o limite de idade estabelecidos para lugares de idênticas categorias dos quadros ou das carreiras profissionais.

Recurso n.º 30 966, em que são recorrente Carlos Albino Cabral e recorrido o director-geral dos Hospitais. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Rui Manuel Pinheiro Moreira.

Acordam na Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Carlos Albino Cabral, identificado nos autos, recorre para este Supremo Tribunal da sentença do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, que negou provimento ao recurso contencioso por ele interposto do despacho de 18 de Outubro de 1989, do director-geral dos Hospitais, que determinou a cessação de funções do recorrente como chefe de repartição do Hospital Distrital do Barreiro (HDB) e a respectiva apresentação na Direcção-Geral dos Hospitais (DGH).

São as seguintes as conclusões da sua alegação:

a) O director-geral dos Hospitais ao fazer cessar a comissão de serviço do recorrente no HDB logo após a aprovação do quadro de pessoal, de modo a impedir expressamente a sua integração nesse mesmo quadro, proferiu um acto ilegal, por manifesta incompetência, violando assim os artigos 82.º e 84.º do Decreto-Lei n.º 419/71, de 27 de Setembro, assumindo assim o acto o carácter de decisão usada e de nenhum efeito.

b) Com efeito, a decisão de integrar ou não o recorrente no quadro de pessoal do HDB pertencia ao Ministro da Saúde, que posteriormente a veio delegar no conselho de administração do hospital, carecendo por inteiro o director-geral dos Hospitais de competência para decidir não integrar o recorrente.

c) A douta sentença ora sob recurso considerou não verificados os fundamentos ora invocados, que ora se reinvocam, pelo que a ela se imputa a violação do disposto nos citados preceitos legais.

A entidade recorrida não contra-alegou.

Neste Tribunal, o Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) emitiu o seguinte parecer:

«Com os fundamentos em que assentou a douta decisão recorrida, que operou correcta interpretação e aplicação do direito aos factos pertinentes, e reiterando a posição já expressa pelo MP, a fls. 83 e 84, entendo que o recurso interposto não merece provimento.»

O processo tem os vistos dos Ex.mos Juízes Adjuntos.

Cumpre decidir.

I) Matéria de facto:

A) O recorrente é primeiro-oficial da DGH e foi nomeado em comissão de serviço chefe de repartição do HDB, por despacho do director-geral do Departamento de Recursos Humanos de Saúde, de 4 de Novembro de 1985, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 31 de Dezembro de 1986, nos termos do artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 413/71;

B) O HDB foi colocado em regime de instalação, nos termos do artigo 79.º do Decreto-Lei n.º 413/71, por portaria publicada no *Diário da República,* 2.ª série, de 15 de Março de 1985, e o prazo de instalação foi prorrogado até 15 de Março de 1988, por portarias publicadas no *Diário da República,* 2.ª série, de 14 de Abril de 1987 e de 2 de Fevereiro de 1988.

C) O director-geral dos Hospitais enviou o seguinte ofício, datado de 18 de Outubro de 1989, e dirigido ao presidente do conselho de administração do HDB:

«Operada a cessação do regime de instalação desse hospital com a publicação da Portaria n.º 702/89, de 18 de Agosto, que aprova o respectivo quadro de pessoal, verificou-se a caducidade da comissão de serviço do primeiro-oficial desta Direcção-Geral, Sr. Carlos Albino Cabral, nos termos do n.º 4 do artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 413/71, de 27 de Setembro;

Estando fora de causa, nos termos da lei, a integração do referido funcionário nesse hospital como chefe de repartição, dado não reunir os requisitos legais previstos no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 48 358, de 27 de Abril de 1968, com a redacção dada pelo Decreto Regulamentar n.º 52/84, de 6 de Agosto, bem como no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho;

Determino, por conveniência de serviço, a imediata cessação de funções nesse hospital do primeiro-oficial Carlos Albino Cabral dada a falta de substrato legal da sua manutenção, devendo o referido funcionário apresentar-se ao serviço nesta Direcção-Geral, junto do chefe de repartição, no dia 30 de Outubro de 1989.»

II — O direito.

O agravante alega que a sentença recorrida violou os artigos 82.º e 84.º do Decreto-Lei n.º 413/71, de 27 de Setembro, seja porque o agravado era incompetente para fazer cessar a comissão de serviço que vinha exercendo no HDFB logo após a aprovação do respectivo quadro de pessoal, de modo a impedir a sua integração nele, seja porque ela só cessava efectivamente, findo o regime de instalação, se o agravante não viesse a integrar o referido quadro.

Vejamos:

Dispõe o artigo 82.º citado:

«1 — Durante o período de instalação, o Ministro da Saúde e Assistência poderá autorizar livremente a admissão de pessoal indispensável ao funcionamento dos serviços, sem prejuízo, porém, das exigências das habilitações de base e de limite de idade, estabelecidas para lugares de idênticas categorias dos quadros ou das carreiras profissionais.

2 — As admissões são feitas em regime de prestação eventual de serviço, salvo se recaírem em funcionários públicos ou administrativos, caso em que serão feitas em comissão de serviço.

3 — [. . .]

4 — As admissões caducam, findo o período de instalação, se os admitidos não vierem a ingressar nos quadros do respectivo serviço no estabelecimento.»

E o artigo 84.º:

«1 — Os quadros do pessoal serão aprovados por decreto conjunto dos Ministros das Finanças e da Saúde e Assistência antes do termo do período fixado para a instalação.

2 — O pessoal admitido durante o período de instalação que se encontrar em exercício à data da publicação dos quadros poderá ser distribuído pelos lugares iguais ou equivalentes constantes dos mesmos, mediante despacho ministerial, independentemente de visto e posse.»

Tratam estes artigos do regime jurídico dos serviços em instalação, no domínio da saúde e assistência, previsto no artigo 79.º, n.º 1, do mesmo diploma.

Segundo o n.º 2 deste último normativo:

«O período de instalação dos serviços ou estabelecimentos a que se refere o número anterior será, no máximo, de dois anos, podendo, porém, o ministro, em casos excepcionais devidamente justificados, autorizar a prorrogação por mais um ano.

Foi, aliás, o caso dos autos.»

O HDB entrou em regime de instalação, ao «abrigo desta norma, por portaria publicada no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 62, de 15 de Março de 1985 (fl. 13). Assim, havia de manter-se em tal situação apenas até 15 de Março de 1987. Porém, «[. . .] em consequência de vicissitudes de vária ordem [. . .]» não conseguiu reunir as condições mínimas para entrar em regime normal e foi necessário prorrogar o seu prazo de instalação. Foi o que foi feito pela portaria publicada no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 87, de 14 de Abril de 1987, prorrogando o regime de instalação até 31 de Dezembro de 1987.

Mais tarde, foi ainda prorrogado, mais uma vez, até 15 de Março de 1988 (aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 2 de Fevereiro de 1988). Até que em 18 de Agosto de 1989 foi publicada a Portaria n.º 702/89, que aprovou o quadro de pessoal do HDB.

Diz o M.mo Juiz recorrido que o período de instalação do hospital só terminou nesta última data, ao passo que o agravante a reporta a 15 de Março de 1988, data da última prorrogação do regime respectivo, e procuraram tirar daí consequências jurídicas para as respectivas teses.

Vejamos:

Para instalar um novo serviço é preciso percorrer um caminho, mais ou menos longo, que só há-de terminar quando tal serviço esteja em condições normais de funcionamento, apetrechado, pois, com os bens, móveis e imóveis, necessários para assegurar as respectivas funções e com o pessoal a mais também disponível.

Ambas as condições são necessárias, razão por que o n.º 1 do artigo 84.º impõe que os quadros de pessoal sejam aprovados antes do termo do período fixado para a instalação. Mas, obviamente, que não chega a mera aprovação de tais quadros; será ainda preciso preenchê-los com o pessoal competente para que a unidade possa funcionar efectivamente de modo autónomo.

Até lá, isto é, até ao momento do preenchimento dos lugares dos quadros, no caso, criados pela Portaria n.º 702/89, há-de, transitoriamente, cometer-se o exercício das funções necessárias à instalação definitiva a agentes ou funcionários de outros serviços e quadros.

É o que dispõe o n.º 1 do artigo 82.º, como vimos, através da admissão livre do pessoal indispensável, acrescendo o n.º 2 que tais admissões serão feitas, no caso de funcionários públicos ou administrativos, em comissão de serviço e, o n.º 4, que elas caducarão, se os admitidos não vierem a ingressar nos quadros do respectivo serviço ou estabelecimento.

Ora, é, pois, neste último momento, isto é, quando, aprovados os quadros do novo serviço e preenchidos eles, os admitidos não tiverem lugar ali, que, *de jure,* termina a comissão de serviço deste. Tal momento devia, segundo a lei, coincidir com o termo do período fixado para a instalação. Assim é que era lógico e correcto, evitando-se soluções dúbias de continuidade, podendo reportar-se claramente no tempo os diferentes regimes jurídicos aplicáveis.

Mas nem sempre é assim, como no caso em análise.

Como vimos, o período de instalação do HDB foi prorrogado até 15 de Março de 1988, isto para cumprir o disposto no n.º 2 do artigo 79.º do Decreto-Lei n.º 413/71 que, como se disse, marca o prazo de três anos com o máximo para a instalação.

Porém, em 15 de Março de 1988 não havia ainda cessado efectivamente a instalação. Mormente não havia sequer quadro, que, já se disse, apenas foi aprovado pela Portaria n.º 702/89, em 18 de Agosto de 1989.

Se antes daquela primeira data, 15 de Março de 1988, a lei fosse cumprida, e já houvesse, pois, quadro de pessoal do HDB e nomeações definitivas feitas para ele, então podia dizer-se que a comissão de serviço dos admitidos durante o período de instalação cessava — e as admissões caducavam — no termo do período fixado. Mas, como não foi, a despeito de terem terminado os três anos em 15 de Março de 1988, o certo é que o hospital ainda não estava definitivamente instalado. Continuava, pois, a necessitar de pessoal para tal tarefa e durante o tempo necessário para pôr o hospital a funcionar em regime normal. Logo, tais comissões de serviço tinham de manter-se até que os admitidos neles fossem substituídos pelos funcionários do quadro, em nomeação definitiva.

Por isso se disse atrás que só neste último momento podem considerar-se terminadas tais comissões de serviço, que, no fim de contas, não deixa de coincidir com o disposto no n.º 4 do artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 413/71; só que o fim do período da instalação, que aqui se fala, já não é o legalmente imposto pelo n.º 2 do artigo 79.º, mas o que efectivamente aconteceu.

O recorrente foi nomeado e tomou posse no cargo de chefe de repartição do HDB, em comissão de serviço, ao abrigo do artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 413/71 (fls. 8 a 12) durante o período de instalação daquela unidade de saúde.

Pelo despacho recorrido, de 18 de Outubro de 1989, foi-lhe determinado, pelo director-geral dos Hospitais, a cessação imediata de tais funções, por conveniência de serviço.

Já vimos que, em 18 de Agosto de 1989, pela Portaria n.º 702/89, foi aprovado o quadro do hospital, com quatro lugares de chefe de repartição, não havendo notícia nos autos que, à data do despacho recorrido, tivesse sido provido qualquer deles.

Sendo assim, a comissão de serviço que o recorrente vinha exercendo no HDB foi cessada, pelo despacho recorrido, ainda antes que os lugares do quadro, de chefe de repartição, estivessem providos, ainda antes, pois, em vigor, que tivessem findo o período de instalação, logo, por outras palavras, antes do momento previsto no n.º 4 do artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 413/71. *Quid juris?*

À primeira vista, parecerá que o agravante tem razão.

Com efeito, se é verdade que, de acordo com o n.º 4 do artigo 82.º, as comissões de serviço têm de caducar necessariamente se os admitidos, no período de instalação, não vierem a ingressar nos quadros do respectivo serviço ou estabelecimento, já não o é que só cessem por tal motivo e nesse momento. Por outras palavras: tais comissões de serviço, que não podem ultrapassar esse momento, podem, todavia, cessar antes se houver motivo legar para tanto.

Como diz M. Caetano, *Manual*, 10.ª ed., vol. II, p. 674, «[. . .] as comissões eventuais duram o tempo que for necessário para se realizar o trabalho ou a missão que as justifica, salvo sempre a faculdade de lhes por termo por conveniência de serviço.»

Ou como se sumaria no Acórdão deste STA de 13 de Fevereiro de 1992 (recurso n.º 27 591):

«1 — De harmonia com o preceituado no artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 413/71, de 27 de Setembro, no período de instalação de serviço ou estabelecimento, nesse diploma referidas, as admissões que recaíssem sobre funcionários públicos ou administrativos, não pertencentes ao quadro de pessoal pertencente ao serviço em regime de instalação, eram providos em regime de comissão de serviço.

2 — Consequentemente, a forma desse provimento assumia natureza precária e tinha carácter amovível, pelo que o respectivo órgão superintendente podia, a todo o tempo, por conveniência de serviço, dar a comissão por finda.»

Ou se expressa o MP neste mesmo processo: «A forma de provimento em comissão de serviço, nos serviços de saúde e assistência em regime de instalação, de funcionários pertencentes aos quadros de outros serviços, parece ter por fim garantir as tarefas próprias do período de instalação, não dando àqueles funcionários garantias de vir a integrar os respectivos quadros, caducando no fim daquele período nos termos do artigo 82.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 413/71, de 27 de Setembro. Mantendo-se vinculados aos quadros de origem onde continuam a preencher as respectivas vagas, nada impede que por fundada conveniência de serviço possa ser dada por finda aquela comissão durante o período de instalação [. . .]».

Estas afirmações não contrariam, por seu lado, o que diz João Alfaia, em *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, vol. I, p. 325, quando refere que o regime da comissão de serviço tem por ser encontrado casuísticamente face aos dispositivos aplicáveis. Neste sentido, o Acórdão de 28 de Fevereiro de 1989 (recurso n.º 25 884).

É que, face ao regime jurídico dos artigos 79.º e segs. do Decreto-Lei n.º 413/71, só aquelas ilacções se podem retirar, ou seja, a comissão de serviço aqui prevista, que tem como limite máximo o referido no n.º 4 do artigo 82.º, pode, não obstante, findar, por conveniência de serviço, durante o período de instalação, porquanto, sem embargo daquele termo final, dados os termos da lei, ele não tem o condão de afastar a vontade do órgão dirigente competente em a fazer cessar *motu próprio*. Neste sentido, o Acórdão citado de 13 de Fevereiro

de 1992: «A comissão tem carácter amovível, pelo que o órgão que superintende pode, a todo o tempo, por conveniência de serviço, considerá-la por finda».

Foi o que aconteceu no caso *sub judice*.

O director-geral dos Hospitais, cuja competência para dar por finda a comissão do recorrente não vem posta em causa — pois ele apenas contesta a competência do mesmo órgão para integrar o agravante no quadro do HDB, o que, de modo algum, é questão que se ponha, pois, repete-se, apenas está em causa o poder do agravado para dar por finda a comissão de serviço —, na parte dispositiva do despacho contenciosamente impugnado, determina: «[. . .] por conveniência de serviço, a imediata cessação de funções nesse hospital do primeiro-oficial Carlos Albino Cabral dada a falta de substrato legal da sua manutenção, devendo o referido funcionário apresentar-se ao serviço nesta Direcção-Geral, junto do chefe de repartição, no dia 30 de Outubro de 1989». Poder que, como vimos, detém, pois não é afastado pelo regime jurídico dos artigos 82.º e 84.º do Decreto-Lei n.º 413/71.

Vejamos, porém, se o acto recorrido no TAC errou nos pressupostos, tanto quanto assentou na caducidade da comissão de serviço do recorrente e a impossibilidade da sua integração no quadro do HDB por não possuir os requisitos legais necessários.

Poder-se-ia dizer que tais motivações não constavam no recorrido porquanto, manifestado estes poderes essencialmente discricionários em ordem à cessação da comissão do serviço do agravante por conveniência de serviço, só os motivos relevantes desta, e não outros, é que interessariam. Este parêntesis, dir-se-á que não vai aqui curar-se da legalidade da fundamentação em simples conveniência de serviço porquanto é matéria que não foi trazida ao julgamento deste Supremo Tribunal.

Mas tal posição não é correcta, face à doutrina (M. Caetano, *idem*, vol. I, pp. 501 e segs.) nem à jurisprudência pacífica dos tribunais administrativos. Com efeito, mesmo neste domínio, o autor pressupõe sempre uma actuação de vontade livre e esclarecida por motivações, de facto e de direito, exactos, pelo que a lei é violada quando há erro nos pressupostos da manifestação de tal vontade.

Assim, verifica-se, já se disse, que, para efeitos da caducidade das admissões em regime de instalação, não é tanto relevante o termo final do respectivo prazo ou a publicação da Portaria n.º 702/89 com o quadro do HDB, como o não ingresso neste de admitido.

Assim, também, pode dizer-se que o primeiro pressuposto em que assentou o despacho recorrido não é verdadeiro. Porém, como diz também M. Caetano, *ob. cit.,* vol. I, p. 480, o erro pode ser relevante ou simplesmente irrelevante para a validade do acto. Ora, este erro é o irrelevante tanto quanto, sem embargo, logo no pressuposto seguinte a entidade agravada, não obstante considerar o regime de instalação findo, debruçou-se sobre a possibilidade do agravante ser, ou não, integrado no quadro do hospital.

Isto é: foi pressuposto determinante da vontade expressa do agravado em fazer cessar as funções do agravante no hospital e ordenar o seu regresso à DGH, estar, em seu juízo, forma de causa da respectiva integração no quadro da Portaria n.º 702/89, podendo pois concluir-se que a sua decisão foi naquele sentido, e não em outro, não por suposta caducidade da comissão de serviço do agravante, mas por considerar que ele jamais poderia ser integrado no quadro do HDB, por não reunir os requisitos legais.

Resta pois averiguar da legalidade deste último pressuposto.

Assenta-o o despacho recorrido no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 48 358, de 23 de Abril de 1968, com a redacção do Decreto Regulamentar n.º 52/84, de 6 de Agosto e no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 265/88, de 28 de Julho.

Dispõe este último, no n.º 2, que: «O recrutamento dos chefes de repartição far-se-á, mediante concurso, entre:

a) Chefes de secção com, pelo menos, três anos de serviço na categoria, classificados de *Muito bom*.

b) Indivíduos possuidores de curso superior e adequada experiência profissional, não inferior a três anos.

E a primeira norma estatui: «Os chefes de repartição são nomeados de entre diplomados com o curso superior ou de entre os chefes de serviços administrativos hospitalares e ainda de entre os chefes de secção ou funcionários administrativos ou técnicos com funções administrativas de categoria equivalente desde que tenha, pelo menos, três anos de bom e efectivo serviço na categoria».

Ora, o recorrente não procurou mostrar que detivesse qualquer dos requisitos enunciados e, portanto, o erro da Administração, pelo que, na base do princípio da presunção da legalidade do autor, incluído nele o da veracidade dos respectivos pressupostos, tem de haver-se que o agravante não satisfazia qualquer deles.

É verdade, como diz o agravante, que tais normas são sobre recrutamento de pessoal, designadamente para efeito de admissão a concursos, e o artigo 84.º do Decreto-Lei n.º 413/71 não concede à entidade integradora o exame das condições legais de recrutamento a selecção de pessoal a integrar nos quadros, mas tão-só a faculdade de o integrar em lugares iguais aos correspondentes aos efectivamente exercidos.

Mas não chega, pois o artigo 82.º, n.º 1, acrescenta que, embora a admissão, nos períodos de instalação seja de livre autorização do Ministro da Saúde e Assistência, tem, todavia, que respeitar as habilitações de base e o limite de idade estabelecidos para lugares de idênticas categorias dos quadros ou das carreiras profissionais.

Ora, tais habilitações de base, estatuídas nas normas em que assentou o despacho contenciosamente impugnado, não logrou o agravante demonstrar onde estava o erro dele em todos pressupostos.

Nestes termos, se decide negar provimento ao recurso.

Custas pelo agravante, com 15 000$ de taxa de justiça e 12 000$ de procuradoria.

Lisboa, 30 de Março de 1993. — *Rui Manuel Pinheiro Moreira* (relator) — *António Fernando Samagaio* — *João Vaz Rebordão.* — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 30 de Março de 1993.

Recurso n.º 31 289, em que são recorrente REDIMALHAS — Empresa Têxtil, L.da, e recorrido o vereador de Obras da Câmara Municipal de Coimbra. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Artur Maurício.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

REDIMALHAS — Empresa Têxtil, L.da, com sede em Rocha Nova, São Paulo de Frades, Coimbra, requer a aclaração do acórdão de fls. 64 e segs., que negou provimento ao recurso interposto da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra que, por seu turno, rejeitara o recurso contencioso de um despacho de 4 de Outubro de 1991 do vereador de Obras da Câmara Municipal de Coimbra (CMC).

Não houve resposta da autoridade recorrida e o Ex.mo Magistrado do Ministério Público entende que deve ser indeferido o pedido.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

A requerente extracta quatro trechos do referido acórdão que diz pecarem por obscuridade.

Vejamos, um por um, esses trechos.

Diz-se, no primeiro:

«Não há qualquer dúvida que a data indicada (4 de Outubro de 1991) corresponde à data da emissão de um mandado de notificação que 'corporiza' a ordem de comunicação à recorrente da intimação para desmontagem da referida construção, ordem e intimação essas constantes do despacho de 30 de Setembro de 1991.

Mas, se é assim, aquela data nada tinha a ver com a da decisão de intimar o recorrente àquela desmontagem.»

É linear a interpretação deste trecho do acórdão em causa.

Na verdade, afirmando-se que a decisão de intimação consta de um despacho de 30 de Setembro de 1991, onde de igual modo é dada ordem para se notificar a destinatária dessa decisão, e que a data de 4 de Outubro de 1991, com que a requerente indentificara o acto impugnado, é apenas a do próprio mandado de notificação, não enferma de qualquer obscuridade concluir-se que esta nada tinha a ver com a data do despacho de intimação — a emissão do mandado «corporizando» a ordem «proceda-se à notificação conforme o proposto» (segunda parte do despacho de 30 de Setembro de 1991) não constitui a definição da situação jurídica consubstanciada na intimação de desmontagem da construção.

E não se vê que, com este entendimento, se vede a possibilidade da requerente impugnar o despacho de 30 de Setembro de 1991, por este, segundo ela, não lhe ter sido notificado.

Com efeito, com a notificação operada através do aludido mandado, a requerente podia impugnar contenciosamente tal despacho, sendo certo que, nos termos do despacho de fl. 28, até lhe foi dada a possibilidade de corrigir a petição, o que ela não fez, insistindo em que o objecto da sua impugnação datava de 4 de Outubro de 1991.

No segundo trecho do acórdão de fls. 64 e segs. escreveu-se que o acto impugnado «não representava qualquer acto autoritário definidor de uma situação jurídica, com o que de inovador comporta tal definição».

Do que atrás se disse sobre o conteúdo do acto impugnado, é óbvio o sentido deste passo do aresto: um mandado de notificação não é acto administrativo.

O terceiro trecho é do seguinte teor:

«[...] não se mostra que o não recebimento desse ofício tenha qualquer relevância na decisão de rejeição, o que só constituiria hipótese plausível se a recorrente tivesse impugnado a decisão de desmontagem da construção.»

O ofício em causa comunicava à requerente o indeferimento do projecto de ampliação da sua fábrica.

Ora, é manifesto que a irrecorribilidade do «mandado de notificação» não era minimamente posta em causa pelo não recebimento de tal ofício, pois, dada a posição assumida pela requerente no processo, insistindo em que o acto recorrido era de 4 de Outubro de 1991, não se considerou que este tivesse como conteúdo dispositivo a ordem de desmontagem das instalações não licenciadas.

No quarto e último trecho escreveu-se:

«[. . .] a admitir-se que, referenciado o acto recorrido com esta data, o recorrente o interpretava como integrando aquela decisão, o recurso deveria ser, de igual modo, rejeitado por falta de objecto.»

Uma vez mais se não suscita qualquer dúvida razoável sobre a interpretação do decidido.

Na verdade, definido o que era o «acto» de 4 de Outubro de 1991, se a requerente lhe atribuía um conteúdo que ele manifestamente não tinha, estaria a impugnar uma decisão inexistente no mesmo «acto».

Em suma, nada há a aclarar, pois as dúvidas da requerente não significam outra coisa senão a sua inconformação com o julgado, o que não justifica o uso do meio a que agora lançou mão.

Termos em que acordam em indeferir o pedido.

Custas pela requerente, fixando-se a taxa de justiça em 15 000$.

Lisboa, 30 de Março de 1993. — *Artur Maurício* (relator) — *Vaz Rebordão — Rui Pinheiro.* — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 30 de Março de 1993.

Recurso n.º 31 328, em que foram recorrente António Rodolfo Santos Ferreira e recorrido o director-geral em exercício do Instituto Geográfico e Cadastral. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Nunes Ferreira.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

O recorrente veio, a fl. 51, reclamar para a conferência do despacho do relator de fls. 48 v.º e 49.

Este despacho, ordenara o desentranhamento, por extemporâneas, das alegações de fls. 33 a 38, julgando em consequência deserto o recurso a que respeitavam.

Além disso, aquele despacho julgou extemporâneas e não justificadas as alegações de fls. 30 e 31, ordenando também o seu desentranhamento.

Quanto ao recurso de fl. 27, o mesmo vem interposto da decisão que indeferiu o pedido de apoio judiciário. E o acima indicado despacho do relator, para julgar extemporâneas as respectivas alegações, partiu do pressuposto de que o prazo para elas era de oito dias, nos termos do artigo 743.º do Código de Processo Civil (CPC), aplicado supletivamente.

Verifica-se, porém, ter havido lapso na indicação de tal preceito, uma vez que, existindo norma explícita a fixar em 20 dias, o prazo de alegações [artigo 106.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA)], não haveria que recorrer à referida norma supletiva.

Verifica-se, assim, ser tempestiva a apresentação das referidas alegações de fls. 33 a 38.

Quanto ao recurso de fl. 21, vem o mesmo interposto da sentença de fls. 17 a 20 e os problemas que se põem são, por um lado, o do prazo de alegações e, por outro lado, o da qualificação das alegações de complementares segundo a previsão do artigo 52.º da LPTA.

Ora, embora o recorrente apelide de complementares as alegações juntas a fls. 30 e 31, o certo é que as apresentou dentro do prazo inicial de alegações, dizendo que o fazia em aditamento às já apresentadas anteriormente dentro do mesmo prazo.

Assim, porque ainda decorria o mesmo prazo, aceita-se que se trate de alegações a ter em conta juntamente com as primeiras e não como complementares segundo a referida previsão do artigo 52.º da LPTA.

Por tudo o exposto, acorda-se em conferência em dar sem efeito o referido despacho do relator, mantendo-se no processo as referidas alegações e devendo prosseguir os recursos a que respeitam.

Sem custas.

Lisboa, 30 de Março de 1993. — *Nunes Ferreira* (relator) — *Ferreira de Almeida — António Samagaio.* — Fui presente, *Carlos Alberto Cadilha.*

Acórdão de 30 de Março de 1993.

Assunto:

Responsabilidade civil extracontratual das autarquias locais.

Doutrina que dimana da decisão:

A responsabilidade funcional das autarquias locais, corresponde, no essencial, ao conceito civilista de responsabilidade civil extracontratual por factos ilícitos, o que pressupõe os seguintes requisitos: a) o facto; b) a ilicitude; c) a imputação do facto ao lesante; d) o dano; e) um nexo de causalidade entre o facto e o dano.

Recurso n.º 31 499, em que são recorrente o Município de Pombal e recorridos Aires dos Santos e esposa. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Vaz Rebordão.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Tendo o M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Coimbra, por sua sentença de 29 de Maio de 1992, condenado o Município de Pombal, a pagar a Aires dos Santos e esposa, Piedade dos Santos, proprietários, residentes no lugar dos Mendes, concelho

de Pombal, a quantia de 114 750$, acrescida de juros legais, dando, assim, provimento parcial à acção que estes moviam àquele, de responsabilidade civil por danos causados com a reabertura de um caminho num seu prédio rústico, aquele Município interpôs o presente recurso jurisdicional.

Na sua alegação para este STA formulou as seguintes conclusões:

«1. Não ficaram em concreto apurados danos que permitissem ao tribunal condenar o recorrente em quantia certa, como o fez.

2. De todo o modo esses danos não são da responsabilidade do recorrente, dado não existir nexo causal entre as mesmas e os factos praticados pela Câmara Municipal.

3. Concretamente, não foi a Câmara que alargou o caminho com as dimensões que ficaram provadas;

4. De todo o modo o Município não devia ter sido condenado em quantia superior a metade do valor arbitrado na sentença, visto que os reunidos são apenas donos de metade do prédio ocupado.

5. Deve a sentença ser revogada e substituída por outra que absolva o recorrente dos pedidos formulados na acção.

6. Ou, quando assim se não entender, deve o montante da condenação ser reduzido para metade, dado o exposto na conclusão anterior.»

Não houve contra-alegação e o Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP) emitiu o seguinte douto parecer:

«Pelos doutos fundamentos da sentença recorrida, somos de parecer que o recurso não merece provimento.

Aliás, como consta já da sentença da comarca de Pombal (fl. 132, *in fine*) o terreno em que foram praticados os actos que deram causa à obrigação de indemnizar pertence com exclusividade aos ora recorridos por se ter autonomizado ao longo do tempo, pelo que a indemnização lhes é devida por inteiro.»

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

A douta sentença recorrida considerou como provados os seguintes factos:

1. Por escritura de 26 de Março de 1973, os autores declararam comprar quatro oitavos indivisos de uma terra de cultura com oliveiras, videiras, árvores de fruta e pinhal, sita à Capela, limite dos Mendes, freguesia e concelho de Pombal, a confrontar do norte com caminho e José Domingues, do sul com José Crespo e outros, do nascente com José Domingues e do poente com caminho, inscrita na matriz respectiva sob o artigo 16 590.

2. Este prédio era atravessado por um caminho de pé no sentido nascente-poente.

3. Os autores por si e antecessores, durante 17 anos, sem interrupção, à vista de todos e com exclusão de outrem, como donos, cultivaram a terra, roçaram ervas e matos, trataram das árvores e colheram todos os frutos, produtos e utilidades da totalidade do prédio referido em *e*) e vinham-no fazendo em 5 de Janeiro de 1990.

4. Este prédio vinha sendo usufruído em idênticas condições há mais de 30 anos, pelos anteriores proprietários.

5. A Câmara Municipal de Pombal (CMP), visando manter o alargamento do caminho referido em 2 com as dimensões e traçado que lhe haviam sido dados em 1986 pela «Associação de Melhoramentos do Lugar dos Mendes», meteu máquina no local, para permitir a passagem de carros de várias espécies, há cerca de dois ou três meses (com referência a 5 de Janeiro de 1990).

6. A Câmara reabriu o caminho com a largura de 5,5 m, num total de 229,5 m^2.

7. O terreno ocupado situa-se na povoação dos Mendes, tinha aptidão para construção urbana e o valor aproximado de 500$ m^2.

8. Os autores ficaram agastados com a actuação da Câmara.

9. O prédio dos autores e os prédios rústicos daquela forma ficaram bastante valorizados com o alargamento e empedramento do caminho.

10. Hoje podem circular nesse caminho veículos automóveis (ligeiros, pesados, motociclos), contrariamente ao que sucedia antes de tais trabalhos.

11. E as pessoas podem hoje transitar a pé sobre esse caminho em muito melhores condições do que o faziam anteriormente.

12. O prédio dos autores referidos em *e*) é um terreno de mato e pinhal.

13. O prédio dos autores fica situado a cerca de 116 m da estrada principal de asfalto que liga a povoação dos Mendes a Pombal.

A hipótese dos autos situa-se nos domínios da responsabilidade civil extracontratual por actos ilícitos culposamente praticados por órgãos das autarquias locais dos seus agentes no exercício das suas funções.

Nos termos do artigo 90.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março:

«As autarquias locais respondem civilmente perante terceiros por ofensa de direitos destas ou de disposições legais destinadas a proteger os seus interesses, resultante de actos ilícitos culposamente praticados pelos respectivos órgãos ou agentes no exercício das suas funções ou por causa desse exercício.»

Assim, a responsabilidade funcional das autarquias locais, corresponde, no essencial, ao conceito civilista da responsabilidade civil extracontratual por factos ilícitos, que tem na sua base o disposto no n.º 1 do artigo 483.º do Código Civil (CC): « Aquele que, com dolo ou mera culpa, violou ilicitamente o direito de outrem ou qualquer disposição legal destinada a proteger interesses alheios fica obrigado a indemnizar o lesado pelos danos resultantes da violação.»

A responsabilidade civil extracontratual de harmonia com a doutrina e jurisprudência unânimes pressupõe os seguintes requisitos:

a) O facto;
b) A ilicitude;
c) A imputação do facto ao lesante;
d) O dano;
e) Dum nexo de causalidade entre o facto e o dano.

Em relação a estes requisitos que a douta sentença recorrida considerou verificados, o recorrente insurge-se contra a sua condenação no pagamento de indemnização em quantia certa aos autores, em virtude, de em concreto não terem sido apurados tais danos.

Mas, não lhe assiste razão.

Na verdade, o dano aparece definido, segundo Vaz Serra, in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 84, p. 8, como «todo o prejuízo desvantagem ou perda que é causada nos bens jurídicos, de carácter patrimonial ou não».

No ensinamento do Prof. Pereira Coelho, in *O Problema da Causa Virtual na Responsabilidade Civil,* p. 250, por dano pode entender-se por um lado o prejuízo real que o lesado sofreu *in natura* em forma de destruição, subtracção ou deterioração de um certo bem corpóreo ou ideal, «o dano será, por exemplo, a perda ou a deterioração de

uma certa coisa, o dispêndio de certa soma em dinheiro para fazer face a uma despesa tornada necessária, o impedimento da aquisição de um determinado bem, a dor sofrida.»

São várias as configurações do dano, como se sabe.

Atendendo à natureza dos bens jurídicos violados, distingue-se o dano patrimonial e o dano não patrimonial.

O dano patrimonial é aquele que é susceptível de avaliação pecuniária e que se desdobra em duas categorias:

a) O dano emergente que se caracteriza por uma perda ou desfalque de valores que já constituíam o património do lesado;

b) Lucro cessante que se caracteriza pelo corte ou frustração no rendimento ou acréscimo patrimonial.

À reparação ou satisfação do dano destina-se a indemnização que tem por fim, fundamentalmente, coloca o lesado na situação em que estaria se não fora a lesão e que pode ser alcançada pela restauração ou reposição natural, ou pela satisfação em dinheiro ou equivalente.

Alinhados estes princípios, vejamos agora os factos;

Os autores que são donos e possuidores de um prédio rústico que se encontrava onerado apenas com uma servidão de passagem a pé e sendo esta passagem alargada para permitir a circulação de veículos, viram assim subtraído ao seu uso exclusivo e onerado com um caminho público a parte da área do prédio a este fim destinado, o que, necessariamente, determinou a diminuição do seu património e consequentemente um dano.

E não se diga como o fez o recorrente que aqueles factos não permitem a conclusão de que o exercício do direito de propriedade fique diminuído, pois os autores não ficaram irremediavelmente impedidos de cultivarem o seu prédio na zona ocupada pelo caminho ou de aí efectuar qualquer construção. Pois, a CMP agiu no exercício de um poder de autoridade, apropriando-se e construindo um caminho público, o que é incompatível com a prática pelo proprietário de actos daquela natureza no referido caminho.

O acto da Câmara Municipal ao retirar da posse dos autores a área do prédio que afectou ao alargamento do caminho agiu como se tratasse de uma expropriação que, como se sabe, se caracteriza no facto de a Administração, para prosseguir um fim de interesse público, extingue os direitos (em regra o direito de propriedade plena) dos seus titulares sobre um dado bem imóvel e transfere esse bem para o património de pessoa colectiva pública expropriante ou para o de uma outra pessoa colectiva pública ou privada mediante o pagamento de prévia e justa indemnização (cf. *Dicionário Jurídico de Administração Pública,* vol. IV, p. 306).

Tendo sido num total de 229,5 m^2 a área que foi destacada do prédio dos autores e afectada ao caminho público e sendo 500$ por m^2 o valor daquele terreno, a indemnização de 114 750$00, a que foi condenado a pagar o recorrente aos autores, não merece qualquer censura.

Também não assiste razão ao recorrente ao alegar que tais danos não lhe podem ser imputados.

É certo que se provou que em 1986 a Associação de Melhoramentos do Lugar dos Mendes já tinha traçado e alargado a passagem a pé que atravessava o prédio dos autores, mas provou-se também que cerca de dois ou três meses antes de 5 de Janeiro de 1990, a CMP é que, visando manter o alargamento do caminho, o reabriu, empedrou

e o afectou ao uso público de maneira a ali poderem circular veículos pesados, ligeiros e motociclos, o que não acontecia antes.

O acto praticado pela Câmara Municipal foi-o no exercício de um poder de autoridade o que o diferencia do anterior praticado pela citada Associação de Melhoramentos que não participe de tal poder.

Por outro lado, como dispõe o artigo 490.º do Código Civil: «Se forem vários os autores, instigadores ou auxiliares do acto ilícito, todos eles respondem pelos danos que hajam causado».

E como se escreve em anotação a esta disposição legal, in *Código Civil, Anotado,* de Pires de Lima e Antunes Varela, «Os casos que o artigo 490.º abrange não são apenas aqueles em que haja cooperação entre os vários autores, instigadores ou auxiliares do acto ilícito, mas também aqueles em que eles tenham agido isolada, individual ou desarticuladamente».

Desta maneira o facto de a Associação de Melhoramentos ter antes traçado e alargado o caminho não afasta a responsabilidade da Câmara Municipal que mais tarde o reabriu e o tornou apto de por ele circularem veículos que até então não circulavam, dando-lhe a característica de um caminho público, o que até então não tinha.

Refere, finalmente, o recorrente que os autores são apenas donos do prédio na proporção metade indivisa, pelo que apenas têm direito a metade do valor arbitrado a título de indemnização.

Também aqui não assiste razão ao recorrente.

Na verdade, como diz o Ex.mo Magistrado do MP, consta já da sentença da comarca de Pombal que o terreno em que foram praticados os actos que deram origem à obrigação de indemnizar pertence com exclusividade aos ora recorridos por se ter autonomizado ao longo do tempo pelo que a indemnização lhes é devida por inteiro.

Provou-se que os ora recorridos declararam comprar quatro oitavos indivisos de uma terra de cultura com oliveiras, videiras, árvores de fruto e pinhal e que os mesmos por si e antecessores, durante 17 anos, sem interrupção à vista de toda a gente e com exclusão de outros, como donos, cultivaram a terra, roçaram ervas e mato, trataram das árvores e colheram todos os frutos produtos e utilidades da totalidade do prédio o qual vinha já sendo usufruído, em idênticas condições, há mais de 30 anos pelos anteriores proprietários.

Assim, há mais de 30 anos que os ora recorridos por si e pelos seus antecessores vinham possuindo o prédio referido como autónomo, como seus únicos e exclusivos proprietários, pelo que adquiriram o direito de propriedade por usucapião, nos termos dos artigos 1251.º, 1260.º e 1262.º, 1287.º, 1296.º e 1297.º, todos do CC.

Sendo, portanto, os ora recorridos donos e possuidores do prédio donde foi destacada a parcela de terreno que pela CMP foi afecta para o alargamento do caminho, a eles é devida, pois, a indemnização na totalidade.

Improcedem, assim, todas as conclusões da alegação do recorrente.

Pelo exposto e sem necessidade de mais considerações, nega-se provimento ao recurso e mantém-se a sentença recorrida.

Sem custas.

Lisboa, 30 de Março de 1993. — *João Vaz Rebordão* (relator) — *Manuel António Lopes Rocha — José Acácio Dimas de Lacerda.* — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 30 de Março de 1993.

Assunto:

Intimação para consulta de documentos ou passagem de certidões. Legitimidade activa. Requisitos legais.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — Não vindo questionada a legitimidade do interessado para usar o meio processual acessório de intimação para consulta de documentos ou passagem de certidões, o «elemento necessidade ou utilidade», talqualmente vem qualificado na sentença do tribunal administrativo de círculo, mesmo entendido como pressuposto processual inominado, não pode ter o alcance que extravase da formulação legal do n.º 1 do artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho.

2 — Essa formulação apenas indica a ideia do que se pretende alcançar, da intenção que se tem, o que se contenta com a alegação do interessado de que pretende ou tem intenção de usar meios administrativos ou contenciosos, desacompanhada de qualquer tipo de demonstração do modo como se vai fazer esse uso, quando e como.

Recurso n.º 31 645, em que são recorrente Maria Fernanda Gomes da Silva e recorrido o presidente da comissão executiva do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP). Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Guilherme da Fonseca.

Acordam, em conferência, na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

1 — Maria Fernanda Gomes da Silva, com os sinais identificadores dos autos, veio interpor recurso jurisdicional da sentença do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, de 5 de Novembro de 1992, que indeferiu «a requerida intimação, e ainda o pedido de condenação da entidade requerida como litigante de má fé», ou seja, «a intimação do presidente da comissão executiva do IEFP a que lhe faça passar e entregar uma certidão e lhe possibilite a consulta do processo administrativo, conforme requerera graciosamente em 25 de Julho de 1992, mas sem êxito».

O M.mo Juiz *a quo,* depois de anunciar que são «questões a decidir, apurar se a requerente tem direito a aceder aos documentos, conforme requereu à entidade requerida, e se esta entidade, ao recusar satisfazer a pretensão da requerente, infringiu o dever de certificar e de exibir os seus arquivos, devendo, por isso, ser intimada a dar cumprimento ao pedido», assentou essencialmente o juízo decisório na afirmação de que se está «perante um caso em que os elementos pedidos pelo requerente não revelam ter utilidade instrumental para uso dos meios administrativos ou contenciosos que aquele pretende usar, não se verificando os pressupostos que, nos termos do n.º 1 do artigo 82.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), permitem o deferimento do pedido».

2 — Nas suas alegações, a recorrente limitou-se a pedir que «deve ser dado provimento ao presente recurso, revogando-se a decisão recorrida e substituindo-a por outra que julgue procedente o pedido formulado pela recorrente», mas, depois, a convite do relator, formulou as seguintes conclusões:

«1.ª A recorrente tem interesse e legitimidade para solicitar a consulta do processo administrativo em que foi tomada a decisão de a excluir do concurso em causa e para requerer a passagem de certidão da(s) acta(s) da(s) reunião(ões) do Ex.mo Júri de selecção em que foi elaborada a lista dos candidatos admitidos e excluídos e do respectivo acto de homologação;

2.ª Esse processo não contém matéria secreta ou confidencial;

3.ª A entidade requerida não pode recusar a consulta do processo administrativo com fundamento numa por si suposta falta de interesse ou desnecessidade da recorrente em realizar essa consulta, já que cabe exclusivamente à interessada ajuizar desse interesse ou necessidade e, bem assim, da utilidade e licitude dos fins para que pretende usá-la;

4.ª Esses concretos fins não têm que ser concretizados no requerimento, bastando que a interessada nele refira genericamente destinar a consulta e a certidão ao uso de meios administrativos e/ou contenciosos;

5.ª O artigo 9.º, n.os 3 e 4, do Decreto-Lei n.º 498/88, na parte em que restringe o acesso ao processo administrativo em causa, é inconstitucional por violar os princípios fundamentais consignados nos artigos 266.º e 268.º da Constituição da República Portuguesa (CRP);

6.ª O preceituado no artigo 82.º, na interpretação restritiva dada pelo M.mo Juiz *a quo,* revela-se materialmente inconstitucional por violar os princípios fundamentais consignados nos artigos 266.º e 268.º da CRP;

7.ª A decisão recorrida violou as normas legais contidas nos artigos 207.º, 266.º e 268.º da CRP, 82.º e segs. da LPTA, 2.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 129/91, de 2 de Abril, e 5.º, n.º 1 alínea *f*), e 9.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 498/88.»

3 — A autoridade recorrida não apresentou alegações, mas, «notificado para os efeitos do artigo 690.º, n.º 4, do Código de Processo Civil (CPC)», veio responder por «improcedem as conclusões formuladas pelo recorrente devendo ser negado provimento ao recurso, mantendo-se a douta decisão recorrida como é de Justiça».

4 — O M.mo Juiz *a quo* manteve «a decisão sob recurso pelos fundamentos nela expostos».

5 — No seu visto, o Ministério Público (MP) pronunciou-se no sentido de que deverá «ser concedido provimento ao recurso», pela «procedência das conclusões (1.ª a 4.ª) das alegações da recorrente».

«Justificada a pretensão da consulta dos documentos ou processos e/ou da passagem de certidão pela finalidade instrumental do uso dos meios administrativos ou contenciosos e não se tratando de matérias secretas ou confidenciais, deverá, quanto a nós, deferir-se o pedido de intimação, verificados que estejam também os pressupostos de legitimidade e de tempestividade exigidos no artigo 82.º da LPTA» — é a razão essencial invocada pelo MP, acrescentando ainda: «Isto mesmo parece resultar do disposto no artigo 85.º da LPTA quando prevê a não suspensão dos prazos para os meios, administrativos ou contencioso, se, não obstante o deferimento do pedido

de intimação, o seu cumprimento vier a revelar-se e a ser qualificado como expediente meramente dilatório, o que significará que só em posterior fase contenciosa desencadeada pelo administrado poderá o tribunal ajuizar da manifesta falta de necessidade/utilidade instrumental da consulta ou certidão facultadas ao interessado por via do meio processual acessório da intimação».

6 — Vistos os autos, cumpre decidir.

O M.mo Juiz *a quo* partiu da seguinte consideração fáctica:

«Apura-se que a requerente se candidatou ao concurso para provimento de 40 lugares de técnico superior estagiário do quadro de pessoal do IEFP, aberto por aviso publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 5 de Junho de 1992, mas foi excluída do concurso, com fundamento no disposto no artigo 2.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 247/85, de 12 de Junho, por não pertencer ao quadro de pessoal do IEFP.

A entidade recorrida notificou a requerente (ofício n.º 2354, de 17 de Julho de 1992, recebido em 24 do mesmo mês) do acto de exclusão, conforme consta de fls. 12 a 14 dos autos.

Em 31 de Julho de 1992, a requerente solicitou à entidade recorrida certidão do teor das actas do júri que elaborou a lista dos candidatos admitidos e excluídos e do respectivo acto de homologação e que lhe fosse facultada a consulta do processo instrutor, na sua totalidade, incluindo os requerimentos de candidatura e os *curricula* dos restantes candidatos, conforme melhor consta de fl. 4 dos autos.

Em 5 de Agosto de 1992, a entidade recorrida enviou à recorrente o ofício n.º 15 214, conforme consta dos autos de fls. 16 a 17.»

7 — A *questão* aqui posta e que decorre daquela consideração fáctica pode equacionar-se com facilidade, pois se reduz a saber se o pedido da requerente — o de passagem de determinada certidão e o de consulta de «processo instrutor» — tem cabimento no quadro legal do artigo 82.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, definindo o meio processual acessório de intimação para consulta de documento ou passagem de certidão e estabelecendo os respectivos requisitos.

O citado n.º 1 do artigo 82.º faz impender sobre as entidades públicas o dever de «facultar a consulta de documentos em processos e passar certidões a requerimento do interessado ou do MP», verdadeiro contraponto do «direito reconhecido aos cidadãos pela CRP, artigo 268.º, n.º 1, de serem informados pela Administração sobre o andamento dos processos em que sejam interessados e sobre as resoluções neles tomadas» (Simões de Oliveira, em *Contencioso Administrativo,* Livraria Cruz, 1986, p. 225; cf. o Acórdão desta Secção de 14 de Novembro de 1989, no *Boletim,* n.º 391, p. 330).

Face a tais normas e ao regime vigente do Código do Procedimento Administrativo (CPA), a respeito do direito à informação, constante dos artigos 61.º a 65.º, pode já adiantar-se que a razão está do lado da recorrente.

Com efeito, o M.mo Juiz *a quo,* sem negar que «existe um interesse por parte da requerente» — «tratando-se de garantia complementar integrada na protecção conferida aos interesses do cidadão 'directamente interessado'»: é a fórmula que utiliza — e, deste modo, sem negar a legitimidade da recorrente, como pressuposto processual, adiciona-lhes um elemento, o do interesse dever «revelar-se instrumentalmente necessário ao exercício dos meios administrativos ou contenciosos que o cidadão tem em vista» (o «elemento necessidade ou utilidade que o acesso aos arquivos se revele ter face ao fim que a requerente concretamente tinha em vista, o que determina que, quer na fase graciosa, quer na fase contenciosa se aduzam razões suficientes que permitam à Administração ou ao tribunal aferir da razoabilidade do pedido em relação ao aludido fim» — é como se expressa o M.mo Juiz *a quo*).

Daí que, perante esta postura, se venha a concluir na sentença recorrida que, com a «notificação que lhe foi feita do despacho de exclusão», a recorrente «ficou imediatamente habilitada a compreender inequivocamente a globalidade dos fundamentos, de facto e de direito, que determinaram o júri a emitir o acto de exclusão» e «ficou logo apta a usar os meios contenciosos ou administrativos ao seu dispor», não tendo «qualquer utilidade (a consulta de todo o processo administrativo e o pedido de certidão de todas as actas do júri) para o recurso hierárquico que a requerente pretende interpor, nem a requerente alega que, sem esses elementos, não consiga captar o sentido do acto lesivo dos seus interesses, e porque razão este acesso se revela útil à interposição do recurso».

Mas, não é assim, contrariamente à tese sustentada pelo M.mo Juiz *a quo,* pois, e desde logo, no plano puramente processual da legitimidade activa, como pressuposto do meio processual em causa, não se pode ir além da caracterização do interesse — o tal interesse directo, pessoal e legítimo, para quem defenda estas exigências, à luz do artigo 46.º, n.º 1, do Regulamento deste STA — como é uso fazer-se e acaba por ser reconhecido na sentença, quando não se nega à recorrente a legitimidade.

Pois que, da conjugação dos artigos 61.º, 62.º e 64.º do CPA resulta claro que o direito à informação é um direito subjectivo público dos particulares «directamente interessados», relativamente aos particulares administrativos em andamento, com a extensão marcada no n.º 2 do artigo 61.º e no n.º 2 do artigo 62.º, indo até ao ponto da consulta abranger «os documentos nominativos relativos a terceiros», e é também um direito subjectivo público alargado «a quaisquer pessoas que provem ter interesse legítimo no conhecimento dos elementos que pretendam» («O objectivo da norma é alargar o direito à informação a quem não tenha um interesse directo», pois, em regra, exigem-se «dois requisitos para que os órgãos da Administração tenham o dever de informar: que a informação seja requerida e que o requerente tenha interesse directo no procedimento» — cf. *Código do Procedimento Administrativo, Anotado,* de Freitas do Amaral e outros, pp. 106 e 109).

E, não vem questionada na sentença que falte à recorrente a legitimidade para usar o meio processual acessório de intimação para consulta de documentos ou passagem de certidões. O que vem questionado é o «elemento necessidade ou utilidade» — assim chamado pelo M.mo Juiz *a quo* — e por ele se afere que para a recorrente não teria «qualquer utilidade» a consulta e a certidão em causa, pois ela teria ficado «imediatamente habilitada a compreender inequivocamente a globalidade dos fundamentos, de facto e de direito, que determinaram o júri a emitir o acto de exclusão».

Só que, tal elemento não se prende com a legitimidade activa e, mesmo entendido como pressuposto processual inominado, no quadro de um meio processual que aponta para um processado simplificado e urgente, não pode ter o alcance que lhe dá o M.mo Juiz *a quo,* com exigências que extravassam da formulação legal do n.º 1 do artigo 82.º («A fim de permitir o uso de meios administrativos ou contenciosos [. . .]» — é a locução adverbial usada pelo legislador). Na verdade, essa formulação apenas indica a ideia do que se pretende

alcançar, da intenção que se tem (cf. *Grande Dicionário da Língua Portuguesa,* de José Pedro Machado, vol. v, 1981, p. 183), o que se contenta com a alegação do requerente de que pretende ou tem intenção de usar meios administrativos ou contenciosos, desacompanhada de qualquer tipo de demonstração do modo como vai fazer esse uso, quando e como. Portanto, a ideia, a intenção, que estão subjacentes na expressão legal, preenchem a vontade psicológica do interessado e ele somente tem que a revelar (de modo que, em rigor, não estará satisfeito o dito pressuposto inominado quando e só faltar a alegação do interessado reveladora da sua vontade psicológica).

Ora, *in casu,* vem apurado que, sendo a recorrente opositora a um «concurso para provimento de 40 lugares de técnico superior estagiário do quadro de pessoal do IEFP», de que se viu excluída, «por não pertencer ao quadro do pessoal do IEFP», manifestou a tal vontade psicológica, para usar o meio processual do artigo 82.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, e tanto basta, reconhecida como foi a sua legitimidade, para se dar como preenchido o «elemento necessidade ou utilidade», na linguagem do M.mo Juiz *a quo.* E não é o julgador que vai verificar, como fez o M.mo Juiz *a quo,* se o acto administrativo em causa, talqualmente foi notificado ao interessado, pode ser por este impugnado administrativamente ou contenciosamente. Pois que, e desde logo, o julgador não se pode substituir à parte interessada e saber com que fundamentos vai ser feita uma impugnação dessas e se isso implica a consulta do processo administrativo, até para conhecer a situação dos demais opositores ao dito concurso (cf., neste sentido, os Acórdãos desta Secção de 30 de Agosto de 1989, recurso n.º 27 454, e de 28 de Novembro de 1989, recurso n.º 27 465; o Acórdão de 14 de Agosto de 1991, recurso n.º 29 797, contenta-se mesmo com a simples referência ao preceito legal do artigo 82.º, na linha do Acórdão de 28 de Setembro de 1989, no *Boletim,* n.º 389, p. 415, considerando que não se vê, em tal hipótese, «que fosse necessária qualquer outra alegação no requerimento, tanto mais que se aceita o interesse dos requerentes, interesse que é necessariamente legítimo»).

Com o que procedem as conclusões 1.ª a 4.ª das alegações da recorrente.

8 — Termos em que, sob invocação dos artigos 205.º e 206.º da Constituição, acordam em conceder provimento ao recurso jurisdicional, revogando a sentença recorrida e deferindo o pedido de intimação em causa.

Sem custas.

Lisboa, 30 de Março de 1993. — *Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca* (relator) — *João Vaz Rebordão* — *Rui Manuel Pinheiro Moreira.* — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 30 de Março de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia do acto em recurso. Acto que determina o pagamento de uma quantia.

Doutrina que dimana da decisão:

Estando em causa o pagamento de uma quantia, a prestação de caução para garanti-la torna desnecessário o preenchimento do requisito da alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

Recurso n.º 31 856-A, em que foram recorrentes Maria Teresa Machado de Carvalho e outros e recorrida a Secretária de Estado da Justiça. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. José da Cruz Rodrigues.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Maria Teresa Machado de Carvalho e outros, todos oficiais dos registos e notariado exercendo funções na 2.ª Conservatória do Registo Predial de Vila Nova de Gaia, identificados na petição inicial, vêm, por apenso ao respectivo recurso contencioso, requerer a suspensão da eficácia do despacho de 7 de Dezembro de 1992, do Sr. Secretário de Estado da Justiça, que ordena a reposição de quantias indevidamente recebidas a título de participação emolumentar.

Alegam que prestaram caução para garantia da dívida, não resulta da suspensão grave prejuízo para o interesse público e do processo não decorrem fortes indícios de ilegalidade da interposição do recurso, pelo que, satisfeitos os requisitos do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), a pretensão deve ser deferida.

Sustenta a autoridade requerida que caducou o direito à interposição do recurso, pelo decurso do prazo do artigo 28.º daquele diploma e que é manifesta a ilegalidade na interposição do recurso, por o acto em causa ser confirmativo.

O digno magistrado do Ministério Público emitiu parecer no sentido de que deve ser atendida a pretensão formulada.

Sem vistos, vem o processo à conferência.

Cumpre decidir.

Depois de no n.º 1 especificar os requisitos a preencher em geral para que seja concedida a suspensão da eficácia do acto recorrido, o artigo 76.º da LPTA acrescenta no n.º 2 que, se estiver em causa o pagamento de uma quantia, a suspensão é concedida quando não determine grave lesão do interesse público e tenha sido prestada caução por qualquer das formas previstas no Código de Processo das Contribuições e Impostos (CPCI).

Na hipótese presente, está em causa a reposição de quantias que, no entender da autoridade requerida, foram indevidamente recebidas pelos requerentes, a título de participação emolumentar. Estes prestaram caução pela forma imposta por aquele n.º 2 e da suspensão pretendida não resulta grave lesão do interesse público.

Na verdade, o total das referidas quantias não chega a atingir os 5 000 000$, pelo que o retardamento da sua cobrança até decisão do recurso não é susceptível de provocar dificuldades graves ao Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça e muito menos ao Estado.

Por outro lado, não resulta dos autos, com carácter manifesto, que esteja excedido o prazo de interposição do recurso, na medida em que se não comprova ter o despacho de 7 de Dezembro de 1992 sido notificado aos requerentes.

Também a natureza confirmativa do acto não resulta evidente, por o despacho que o antecede, de 25 de Junho de 1991, não ordenar a reposição de quaisquer quantias e tão-só se pronunciar sobre o modo de cálculo da participação emolumentar.

Acresce que no processo se não documenta a notificação do despacho de 25 de Junho de 1991 e só a efectivação desta permitiria a rejeição do recurso com fundamento na confirmatividade do acto, nos termos do artigo 55.º da LPTA.

Deste modo, preenchidos, como estão, os requisitos do n.º 2 do artigo 76.º, é de atender o pedido formulado.

Pelo exposto, acordam em determinar a suspensão da eficácia do despacho de 7 de Dezembro de 1992.

Não são devidas custas.

Lisboa, 30 de Março de 1993. — *José da Cruz Rodrigues* (relator) — *Guilherme Frederico Dias Pereira de Fonseca — Filipe da Costa Aires.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha*

Acórdão de 30 de Março de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Ilegalidade na interposição do recurso. Ilegitimidade passiva.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — O conhecimento por parte do juiz do mérito do pedido de suspensão de eficácia de acto administrativo — admitindo que a decisão que no caso se impusesse fosse a de absolvição da instância da autoridade requerida — poderá envolver erro de julgamento da decisão respectiva, mas não excesso de pronúncia (nulidade).

2 — Se o acto é da autoria do presidente da câmara municipal e não desta última, contra quem o recurso contencioso foi dirigido, o pedido de suspensão de eficácia do mesmo será de indeferir por ser manifesta a ilegalidade da interposição daquele com base na ilegitimidade passiva da referida autoridade.

Recurso n.º 31 888, em que são recorrente Armindo Letra & C.ª, L.da, e recorrida a Câmara Municipal de Peso da Régua. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. Gouveia e Melo.

Acordam na 1.ª Secção (2.ª Subsecção) do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Armindo Letra & C.ª, L.da, melhor identificado nos autos, vem recorrer para esta Secção da sentença de fls. 15 e segs., do M.mo Juiz do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) do Porto, que lhe indeferiu o pedido de suspensão de eficácia que nesse mesmo Tribunal dirigira contra as deliberações da Câmara Municipal de Peso da Régua

(CMPR), de 13 de Março de 1992 e de 4 de Setembro de 1992, bem como dos actos do presidente da mesma Câmara Municipal, de 13 de Outubro de 1992 e de 16 de Outubro de 1992, concluindo a final das suas alegações da forma seguinte:

«1.ª Estão tipificados os pressupostos que conduzem à suspensão do acto administrativo de demolição do parque de gás, nomeadamente ilegalidade de tal acto porque o parque está licenciado a coberto de alvará, há prejuízos de difícil reparação, conforme se extrai dos autos, pelo que o despacho impugnado ofende o conteúdo e letra da Lei n.º 12/86, de 25 de Maio;

2.ª O douto despacho de indeferimento faz incorrecta apreciação do artigo 53.º, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março;

3.ª O douto despacho impugnado não apreciou as questões que se lhe colocaram e viola o artigo 668.º, n.º 1, alínea *d*) e, bem assim, a alínea *b*) do mesmo artigo do Código de Processo Civil (CPC);

4.ª O interesse público está salvaguardado pela emissão do alvará de licenciamento, pelo que o douto despacho impugnado faz incorrecta aplicação do artigo 668.º, n.º 1, alínea *d*), do CPC.

Assim, o douto despacho de indeferimento deve ser revogado e ser substituído por um outro a deferir a requerida suspensão.»

Já neste Supremo Tribunal, sob promoção do Ex.mo Magistrado do Ministério Público (MP), foram requisitados vários documentos, apresentados pela ora recorrente com a sua petição de recurso contencioso, os quais se encontram agora juntos a fls. 47 a 53.

Aberta nova vista àquele Ex.mo Magistrado, veio apresentar o seu parecer de fls. 55 e 56.

Aí, começa por concordar com a sentença recorrida na parte em que nela se decidiu constituírem os actos de indeferimento do pedido de licenciamento de obras para instalação de um parque de gás, actos de conteúdo negativo, insusceptíveis de suspensão de eficácia, conforme é jurisprudência corrente dos tribunais administrativos, acrescentando que esta parte do julgado não parece, aliás, vir impugnada no presente recurso jurisdicional.

Debruça-se depois o parecer que estamos seguindo quanto à parte da sentença em que ela se pronuncia sobre a suspensão de eficácia do acto que ordenou a demolição da obra e aí concorda com a mesma ao entender que nem se trata de acto de conteúdo negativo, nem de acto de mera execução das deliberações anteriores, antes de acto que inovou na ordem jurídica, já que produtor de consequências jurídicas que afectam os interesses do respectivo destinatário.

Mas, acrescenta o parecer, esse acto, como aliás reconhece a recorrente nas suas alegações para este Supremo Tribunal e vem decidido na sentença impugnada, é da autoria do presidente da Câmara e não da Câmara Municipal e daí que esta seja parte ilegítima como ali também se decidiu, o que se fez correctamente.

Só que, segundo o mesmo parecer, a decisão recorrida deveria nessa base absolver a entidade requerida (CMPR) e não entrar, como aquela depois fez, na análise do pedido de suspensão.

Daí — conclui-se no parecer — ter havido excesso de pronúncia nessa parte da sentença impugnada, fundamento bastante da respectiva nulidade, nos termos do artigo 668.º, n.º 1, alínea *d*), do CPC, nulidade essa que o mesmo Ex.mo Magistrado argúi ao abrigo dos artigos 27.º, alínea *a*) e 110.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA).

Independentemente de visto cumpre, agora, decidir.

A sentença ora impugnada, começou por identificar os actos cuja suspensão de eficácia vinha solicitada ao tribunal a quo, nos seguintes termos:

«*a*) Deliberação da CMPR, de 13 de Março de 1992, que indeferiu requerimento da ora recorrente para licenciamento de obras de instalação de um parque de gás;

b) Deliberação do mesmo órgão, de 4 de Setembro de 1992, que, reapreciando o mesmo pedido, sob reclamação da mesma interessada, manteve aquele indeferimento;

c) Despacho do presidente da CMPR, de 13 de Outubro de 1992, que ordenou a demolição das obras já realizadas, sem licença, pela ora recorrente, de instalação do mencionado parque de gás;

d) Despacho, aparentemente deste último órgão, de 16 de Outubro de 1992, que terá aplicado uma multa à agora recorrente.»

Seguidamente, a mesma sentença, depois de assentar em que os requisitos do artigo 76.º, n.º 1, da LPTA, para o deferimento da suspensão dos actos administrativos, são de verificação cumulativa e de que os vícios dos actos não relevam nesse domínio, entendeu que as duas deliberações da CMPR — os primeiros dois dos quatro actos cuja suspensão vinha solicitada —, por indeferirem pedidos de licenciamento de obras, assumiam conteúdo negativo, sendo assim insusceptíveis de verem a suspensão da respectiva eficácia ser decretada por via judicial, já que esta não produziria quaisquer efeitos, que apenas poderiam resultar, segundo a mesma sentença, através da prática de um acto de sinal contrário, matéria na qual estaria vedada qualquer intromissão por parte do juiz administrativo, citando-se, a esse propósito, o Acórdão deste Supremo Tribunal de 6 de Abril de 1989, publicado no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 386, p. 293.

Mas — acrescenta depois a sentença ora impugnada — se assim porventura não fosse entendido, a suspensão de eficácia da deliberação de 13 de Março de 1992 seria de indeferir por ser manifesta a ilegalidade da interposição do respectivo recurso, por extemporaneidade do mesmo; quanto à suspensão de eficácia da deliberação de 4 de Setembro de 1992, seria ela igualmente de indeferir, por também ser manifesta a ilegalidade da interposição do correspondente recurso, atenta a natureza confirmativa daquela deliberação face à anterior de 13 de Março de 1992.

Passa depois, a sentença, a analisar o pedido de suspensão quanto à ordem de demolição do presidente da CMPR, de 13 de Outubro de 1992, afastando desde logo a sua natureza de acto de execução dos anteriores indeferimentos de licenciamento da obra e admitindo, consequentemente, em abstracto, a susceptibilidade da suspensão da eficácia por via judicial.

E conhecendo dela acaba por a negar com base em dois fundamentos.

Primeiro, porque, tendo a providência da suspensão de eficácia sido dirigida contra a CMPR, e não sendo esta a autora da ordem de demolição, se verificaria a ilegitimidade passiva daquela primeira.

Depois, porque, a ordem de demolição teve na sua base a existência de «fortes reservas sobre as condições de segurança actualmente existentes», que haveria de aceitar na presente providência, atenta a presunção de legalidade do acto cuja suspensão de eficácia se pretende.

Ora, acrescenta a sentença impugnada, a ordem de demolição diz respeito a instalações de armazenamento de gás, por natureza geradoras de riscos de particular gravidade, riscos esses que é de interesse público suprimir, pelo que a suspensão daquela ordem, permitindo o prolongamento no tempo dos aludidos riscos atentaria de modo grave contra o interesse público, o que conduziria à inverificação, no caso, do requisito da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 76.º, da LPTA.

Finalmente, a sentença impugnada debruçou-se sobre o mérito do pedido quanto ao último acto cuja suspensão de eficácia vinha pedida, o qual condenava o recorrente no pagamento de uma multa.

A esse respeito ponderou-se que tal suspensão não poderia ser deferida ao abrigo do n.º 2 do artigo 76.º da LPTA, uma vez que a ora recorrente não prestara oportunamente caução, como o não poderia ser, igualmente, ao abrigo do n.º 1 da mesma disposição, uma vez que não vinham alinhados quaisquer factos donde resultasse que da execução do acto adviessem prejuízos de difícil reparação.

Por todos os fundamentos acabados de expor, a sentença em apreço concluiu no sentido do indeferimento do pedido de suspensão em relação a todos os actos mais acima identificados.

É esta sentença cuja decisão vem impugnada através do presente recurso.

Começando por circunscrever o seu âmbito — e que resulta, segundo o entendimento corrente, das respectivas conclusões —, vê-se que no mesmo se não discute aquilo que na sentença se decidiu quanto à suspensão de eficácia então solicitada relativamente às deliberações da CMPR, de 13 de Março de 1992 e de 4 de Setembro de 1992, e que foi, como já se viu, no sentido do respectivo indeferimento.

O que significa que o conteúdo da sentença, nessa parte, se encontra fora do âmbito do presente recurso, não havendo assim que dela conhecer, nem do acerto ou desacerto da mesma quanto a ela.

E o mesmo se diga igualmente quanto à sentença relativamente ao aí decidido relativamente ao acto do presidente da CMPR, impositivo de multa à ora recorrente.

Conclui-se, pois, no que diz respeito ao âmbito do presente recurso jurisdicional, que o mesmo se circunscreve à sentença na parte que nela se conheceu — indeferindo-o — do pedido de suspensão de eficácia da ordem de demolição consubstanciada no acto daquele presidente da Câmara, de 13 de Outubro de 1992.

Definido o âmbito do recurso, haverá seguidamente que começar pela análise da questão da nulidade da sentença, suscitada, ainda que em termos diferentes, como se verá, tanto pela recorrente como pelo MP junto deste Supremo Tribunal.

A recorrente argúi a apontada nulidade na base em que, segundo ela, a sentença teria apreciado a questão da suspensão de eficácia da deliberação de indeferimento de um pedido de licenciamento, quando aquilo que o mesmo pedia é que se suspendesse a eficácia do acto de demolição do parque de gás, coisa bem diferente da daquela [alínea *o*) das alegações e respectiva conclusão 3.ª].

Trata-se de arguição manifestamente improcedente.

Na verdade, a sentença ora impugnada, como resulta do resumo quanto aos seus fundamentos, mais acima exposto, abordou tanto o problema da suspensão de eficácia das deliberações da CMPR de 13 de Março de 1992 e de 4 de Setembro de 1992, como do despacho do seu presidente, de 13 de Outubro de 1992, que ordenou a demolição das obras já realizadas pela ora recorrente das instalações do parque de gás.

Aliás, quanto a este último pedido indeferiu-o, como igualmente já se viu, não só por se verificar, segundo aí se julgou — bem ou mal nesta parte não interessa — a ilegitimidade passiva da CMPR, por o despacho de 13 de Outubro de 1992, cuja suspensão de eficácia se pedia, ser da autoria não daquela mas antes do respectivo presidente, como ainda porque no caso tal suspensão atentaria gravemente contra o interesse público.

Não se verifica, pois, a apontada nulidade da sentença.

Apreciemos, agora, a que o Ex.mo Magistrado do Ministério Público junto deste Supremo Tribunal, ainda que de outra perspectiva, também aponta à sentença.

Tal nulidade resultaria, segundo se defende a propósito, que a sentença, depois de ter julgado e bem ser a Câmara Municipal parte ilegítima quanto ao pedido de suspensão de eficácia do acto do seu presidente (o despacho de 13 de Outubro de 1992), passou a entrar na análise do pedido de suspensão, quando deveria antes ter absolvido a entidade requerida da instância, face à referida ilegitimidade, atento o disposto no artigo 288.º, n.º 1, alínea *d*), do CPC.

Trata-se também, segundo se julga, de arguição improcedente.

Na verdade, aquilo que através dela se exproba à sentença impugnada, na parte dela em análise, é não ter absolvido a CMPR da instância depois de nela se ter expressamente aceite a sua ilegitimidade passiva na providência cautelar com base na circunstância de o acto cuja suspensão nela se pedia, nessa parte, ser da autoria do presidente da mesma Câmara.

Censura-se pois a sentença quanto a um efeito jurídico — o da absolvição da instância — que a mesma não atribuiu, com violação, segundo o alegado, do artigo 288.º, n.º 1, alínea *d*), do CPC, à ilegitimidade passiva.

O que significa que na base da visualizada nulidade da sentença repousa, ao fim e ao cabo, um *erro de julgamento*, que é o que ocorre quando o juiz (em vez de absolver da instância entra a conhecer do mérito do pedido).

Ora, se este Supremo Tribunal, no âmbito dos recursos de decisões de tribunais de círculo — caso do presente —, se bem que possa conhecer de nulidades de sentença quando arguidas pelo MP, não pode conhecer delas quando as mesmas, não constituindo nulidade no sentido do artigo 668.º, n.º 1, do CPC, representem antes um alargamento do objecto do recurso, já que tal faculdade, por aberrante do princípio dispositivo, não cabe no âmbito da faculdade que o artigo 110.º, alínea *a*), da LPTA concede ao Ministério Público.

Improcede assim, também, tal arguida nulidade da sentença.

Afastadas as invocadas nulidades da sentença, importa conhecer do mérito do recurso, circunscrito este à impugnação do decidido na sentença quanto ao pedido de suspensão de eficácia do acto que ordenou a demolição, praticado em 13 de Outubro de 1992, pelo presidente da CMPR.

Ora, a recorrente alega a esse respeito que a sentença fez incorrecta apreciação do artigo 53.º, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, e isto porque, segundo o que defende, a verdade é que o presidente da Câmara executa as deliberações da Câmara Municipal, do que resultaria que impugnar um acto desta última — conclui a mesma recorrente — seria impugnar um acto daquele primeiro, porquanto, segundo o que textualmente diz, «a vontade de um e de outra é uma só».

Trata-se de concepção manifestamente errónea, segundo se julga.

No domínio do contencioso de anulação a legitimidade passiva radica-se, consoante repetidamente e de modo pacífico tem entendido este Supremo Tribunal, no autor do acto impugnado.

E no âmbito do município, como pessoa colectiva territorial (artigo 1.º, n.º 2, da Lei n.º 100/84, de 29 de Março), o presidente da Câmara Municipal surge como um órgão — não obstante a sua omissão formal do elenco dos órgãos municipais feita no artigo 30.º daquele diploma —, diferente do da Câmara Municipal, dispondo não só de competência delegada desta como de competência própria (artigos 53.º a 55.º do mesmo diploma).

Nesse plano, o presidente da Câmara Municipal de um lado e a Câmara Municipal de outro surgem como órgãos distintos do Município, actuando com vontades funcionalmente diferentes, que assim se não confundem.

Daí que, contrariamente ao pretendido pela ora recorrente, se não possa dizer que impugnar um acto do presidente da Câmara Municipal seja o mesmo [. . .] que impugnar um acto desta última.

Aliás, já este Supremo Tribunal, de acordo com o acima exposto, julgou que interposto recurso contencioso não contra o presidente da Câmara Municipal, que foi autor do acto impugnado, mas sim contra a Câmara Municipal, se verifica uma situação de ilegitimidade, que conduz à rejeição do recurso contencioso (Acórdão de 15 de Maio de 1986, recurso n.º 22 530, publicado no apêndice ao *Diário da República*, de 31 de Maio de 1991, p. 2010).

No caso presente, não estamos perante um recurso contencioso, mas antes na presença de uma providência de suspensão de eficácia de acto administrativo, em cujo âmbito porém, ao abrigo da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 76.º, da LPTA, a manifesta ilegalidade da interposição daquele, como é a resultante da ilegitimidade passiva, opera no âmbito dos requisitos exigidos ao deferimento daquela providência.

Daí que havendo fortes indícios nesta daquela ilegalidade e porque os requisitos do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA são de unificação cumulativa, o resultado será o do indeferimento da providência, tal como se decidiu, nessa parte, na sentença recorrida, que nenhuma censura merece quanto ao ponto referido.

Improcedem, pois, todas as conclusões das alegações do recurso.

Termos em que se nega ao mesmo provimento.

Custas pela recorrente, com taxa de justiça de 15 000$ e procuradoria de 10 000$.

Lisboa, 30 de Março de 1993. — *Pedro Manuel de Pinho de Gouveia e Melo* (relator) — *José Acácio Dimas de Lacerda* — *João Vaz Rebordão.* — Fui presente, *Adelino Lopes.*

Acórdão de 30 de Março de 1993.

Assunto:

Suspensão de eficácia. Acto de conteúdo negativo. Acto de execução. Litigante de má fé.

Doutrina que dimana da decisão:

1 — É de indeferir pedido de suspensão de eficácia se do processo resultarem fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso — alínea c) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

2 — Verificam-se fortes indícios de ilegalidade da interposição do recurso contencioso quando o acto cuja suspensão de eficácia se requer é de mera execução.

3 — É acto de conteúdo negativo o indeferimento de pedido de suspensão da execução coerciva do despejo e demolição de obras ilegais, pois deixa inalterada a situação jurídica anterior à sua prática.

4 — O acto de conteúdo negativo não é susceptível de suspensão de eficácia dado que esta deve produzir efeitos úteis.

5 — A não ser assim, a suspensão de eficácia de tal acto importaria numa ordem, por parte do tribunal, de sentido contrário, com a consequente intromissão deste na esfera da actividade administrativa, o que é contrário à lei.

6 — Litiga de má fé o recorrente que afirma que nunca foi notificado de deliberações de uma câmara municipal que determinassem a execução do despejo e da demolição de obras ilegais, quando o mesmo o foi por mais de uma vez.

Recurso n.º 31 978, em que são recorrentes José Carlos da Silva Magalhães e José Carlos Magalhães & C.ª, L.da, e recorrida a Câmara Municipal do Porto. Relator, o Ex.mo Conselheiro Dr. António Samagaio.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

José Carlos da Silva Magalhães e José Carlos Magalhães & C.ª, L.da, aquele casado e residente na Rua de Santa Justa, 251, e esta com sede na Rua Antero de Quental, 526, ambos no Porto, representados pelo seu advogado Eduardo Lopes, inconformados com a decisão do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) do Porto, que lhes indeferiu a por si requerida suspensão de eficácia, com o fundamento na não verificação do requisito previsto na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 76.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) — «Do processo não resultem fortes indícios da ilegalidade da interposição de recurso», visto os actos impugnados serem actos de execução, logo, irrecorríveis contenciosamente —, da mesma interpuseram o presente recurso para este STA.

Alegaram:

«Que nunca foram notificados de quaisquer deliberações da Câmara recorrida, que determinassem a execução do 'despejo e demolição', apenas as notificações se limitaram a dar ordens sem qualquer sustentação de direito, e sem indicação do respectivo processo e nem sequer foi cumprido o disposto no artigo 84.º do Decreto-Lei n.º 100/84;

Que se verifica ainda ter a Câmara recorrida prestado um informação ao Sr. Provedor de Justiça, de que os recorrentes tinham requerido a legalização das obras, situação esta que chegou ao seu conhecimento e os convenceu de que, o processo de legalização das mesmas estava a decorrer normalmente, através do técnico a quem incumbiram daquela missão;

Que a Câmara recorrida está na disposição de licenciar as obras realizadas, desde que tal lhe seja requerido, da mesma forma como ocorreu no estabelecimento vizinho;

Que do exposto resulta que os actos praticados pela Câmara são recorríveis a todo o tempo, porque não são anuláveis mas sim nulos;

Que dúvidas não subsistem que o terceiro requisito, previsto na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, está verificado;

Que os actos são recorríveis, pelos vícios já apontados, bem como por carência de fundamentação e que certamente o recurso já interposto de anulação dos actos irá demonstrar o que agora se alega;

Que o facto da Câmara admitir o licenciamento das obras, só por si, é o reconhecimento bastante para considerar verificado também o terceiro requisito, pois se a ilegalidade subsistisse jamais a recorrida o aceitaria;

Que o recurso aos mecanismos judiciais era perfeitamente evitável, caso a Câmara recorrida tivesse acolhido a tese apresentada pelos recorrentes no seu requerimento de 23 de Outubro de 1992;

Pelo que a sentença, decidindo como decidiu, fez incorrecta aplicação do direito, violando o disposto no artigo 76.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho.»

1 — O vereador do pelouro das Edificações Urbanas não contra-alegou em virtude de não ter sido aceite o justo impedimento por si invocado.

2 — O Ex.mo Magistrado do Ministério Público emitiu douto parecer no sentido de ser confirmada a decisão recorrida por esta feito correcta interpretação e aplicação da lei.

3 — Sem vistos, vêm os autos à conferência na sessão imediata e independentemente de vistos (artigo 78.º, n.º 4, da LPTA).

4 — A sentença recorrida, depois de admitir a existência dos requisitos positivo e negativo previstos nas alíneas *a*) e *b*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, ou seja, que da execução do acto resultaria provavelmente prejuízo de difícil reparação para os requerentes e que a suspensão da eficácia do acto não determinaria grave lesão do interesse público, indeferiu o pedido de suspensão por não se verificar o terceiro requisito constante da alínea *c*) do n.º 1 do citado artigo 76.º, qual seja, do processo não resultarem fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso, visto os actos que estão na base do pedido — despachos de 5 de Maio e de 27 de Outubro, de 1992, mais não serem do que «meramente consequentes e, portanto, de execução do que antes fora já enunciado aos requerentes se não cumprissem as determinações que lhes foram notificadas», pelo que são irrecorríveis.

5 — Para assim decidir baseou-se nos seguintes factos, que deu como provados:

a) José Carlos Magalhães já em Novembro de 1986 estava a proceder à realização de obras no estabelecimento sem a respectiva licença ao ponto de lhe ser levantado um auto de notícia [fl. 86 do processo instrutor (PI)].

b) Em 26 de Novembro desse ano, o Sr. Vereador, por delegação do presidente da Câmara, despachou no sentido de suspender os trabalhos e ordenar a notificação do requerente para demolir voluntariamente as obras ilegais realizadas no prazo de 15 dias (fl. 2 do PI), o que se veio a repetir em 18 de Novembro de 1987 (fl. 18

do PI), do que o requerente foi notificado em 17 de Novembro de 1987 (fls. 19 e 20 do PI).

c) Idêntica notificação, com a respectiva cominação de despejo e demolição, foi feita por ofício de 3 de Dezembro de 1990 (fl. 96 do PI) e em 4 de Novembro de 1991 (fl. 110 do PI).

d) Os requerentes nunca apresentaram projecto tendo em vista a legalização das obras, nem procederam à sua demolição.

e) Em 28 de Abril de 1991, foi novamente prestada informação sobre a situação então existente, inalterável em relação a tudo quanto até essa data se verificara, após o que o vereador competente determinou o despejo e demolição coercivos em 5 de Maio de 1992 (fl. 118 do PI).

f) Foi então notificado o requerente de que o despejo teria lugar no dia 28 de Outubro de 1992 (fl. 126 do PI e fl. 16 dos autos).

g) Requereu então ao Sr. Presidente da Câmara a suspensão da execução coerciva do despejo e demolição designada para o referido dia e que lhe fosse concedido um prazo, considerado suficiente, para a regularização das obras (fls. 127 e segs. do PI), o que lhe foi indeferido por despacho do vereador de 27 de Outubro de 1992 (fl. 127 do PI).

6 — Dos factos expostos o M.^{mo} Juiz do TAC do Porto concluiu que os recorrentes tiveram conhecimento de que as obras deveriam ser demolidas por diversas vezes, caso não as legalizassem, desde 1986. Dos respectivos actos deveriam ter interposto o recurso contencioso visto que definitivos e executórios. Não o fizeram. Conformaram-se e aceitaram as consequências da sua inacção. Tais actos consolidaram-se na ordem jurídica, assumindo-se como resolutórios e gerando uma situação de caso decidido ou resolvido, pelo que os actos cuja suspensão de eficácia agora requerem (de 5 de Maio e de 27 de Outubro de 1992) mais não são do que meramente consequentes e, portanto, de execução do que antes já fora anunciado caso os requerentes não cumprissem as determinações que lhes foram notificadas.

Daí, ter indeferido o pedido de suspensão de eficácia por do processo resultarem fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso, em virtude dos respectivos actos não serem impugnáveis contenciosamente.

7 — Vejamos.

Com base numa participação de 7 de Novembro de 1986, do administrador do prédio sito na Rua do Duque de Saldanha, Porto, em que se referia que o recorrente, José Carlos Magalhães, proprietário da fracção A, correspondente à loja do lado sul com o número de polícia 311, estava a efectuar obras no seu interior sem ter dado qualquer conhecimento à Administração e presumindo-se as mesmas ilegais, foi instaurado na Câmara Municipal do Porto (CMP) um processo de demolição com o n.º 51/86.

Assim, logo em 18 do referido mês de Novembro de 1986, o técnico profissional de construção civil da CMP visitou o local tendo verificado que estavam a ser realizadas ilegalmente as seguintes obras: construção de paredes divisórias em tijolo e ampliação de sobreloja (25 m^2) em placa pré-esforçada (fl. 3 do PI).

Nessa informação do referido técnico dá-se notícia que foi feita a participação n.º 722/86, para efeitos de transgressão.

O engenheiro técnico civil da CMP, no dia seguinte (fl. 3 do PI), propôs que fosse ordenada a notificação do transgressor para:

«1) Suspender imediatamente os trabalhos;

2) Demolir voluntariamente as obras já realizadas no prazo de 15 dias.»

O vereador competente, por despacho de 24 de Novembro de 1986 (fl. 3 do PI), ordenou a notificação do ora recorrente, o que veio a ter lugar no dia 26 do mês (fl. 4 do PI).

Convocado o transgressor, ora recorrente, para «esclarecimentos», compareceu, no dia 7 de Janeiro de 1987 (fl. 3 v.º do PI), uma sua representante, que declarou que já estavam a tratar do projecto de legalização.

A 8 de Julho de 1987, a fiscalização da CMP informa que nesse dia contactou o transgressor, que a informou que já tinha um técnico incumbido de apresentar o projecto de legalização das obras, as quais se encontravam paradas (fl. 10 do PI).

A 12 de Agosto seguinte, o engenheiro técnico civil ordena a convocação, «pela última vez», do transgressor para esclarecimentos (fl. 10 v.º do PI).

Refere-se em cota ter-se sido enviado postal ao recorrente em 4 de Setembro de 1987, mas até ao dia 8 seguinte não compareceu (fl. 10 v.º do PI).

No dia 30 de Outubro de 1987, o técnico profissional de construção civil informa que nessa data o transgressor estava a realizar mais as seguintes obras: «Cobertura total do logradouro em estrutura de ferro e chapas de fibrocimento», tendo feita nova participação com o n.º 814/87 (fl. 18 do PI).

O vereador competente, por despacho de 13 de Novembro de 1987, concordando com um parecer, determina que o recorrente suspenda imediatamente os trabalhos e proceda à demolição das obras ilegais no prazo de 15 dias (fl. 18 do PI), de que foi notificado a 17 do mesmo mês (fl. 18 v.º do PI), não tendo, porém, cumprido o ordenado, pois a fiscalização, em 19 de Janeiro de 1988, ao visitar o local, verificou que as obras se encontravam concluídas.

Convocado o transgressor, uma vez mais, para esclarecimentos, compareceu, a 24 de Fevereiro de 1988, uma funcionária da firma daquele, que disse que esta ia apresentar o projecto da legalização das obras (fl. 21 do PI).

Como até 28 de Abril seguinte tal projecto não fosse apresentado, o engenheiro técnico civil, exarou no processo, a fl. 22, o seguinte: «Dado o manifesto desinteresse do transgressor parece-me que deve ser organizado o processo de demolição», tendo o chefe de divisão, no dia seguinte, determinado a remessa dos autos ao sector das demolições, com a nota da maior prioridade (fl. 22 do PI).

Por despacho de 29 de Julho de 1988, do vereador competente, visto actuar sobre mediante delegação do presidente da CMP, foi determinado o despejo sumário dos bens que ocupavam as obras ilegais no prazo de 45 dias e a notificação do proprietário, ora recorrente, para demolir aquelas no prazo de 10 dias após a efectivação do despejo (fl. 36 do PI), mostrando-se em anexo a memória descritiva, planta topográfica, antecedentes e identidades.

Porém, a polícia municipal, por lapso, notifica António da Cunha Barbosa, proprietário da fracção n.º 323 e não o ora recorrente, que é proprietário da fracção n.º 311 (fls. 42 e 42 v.º do PI), do mesmo prédio, que é numerado de 305 a 323.

Não é ordenada, no entanto, a notificação deste último porque os serviços camarários entenderam aguardar a legalização de obras ilegais do prédio contíguo e ainda porque se informou no processo (fl. 44) que dera entrada pedido de legalização por parte do recorrente, o que, posteriormente, se veio a verificar não ser exacto.

Tendo sido deferido o pedido de legalização das obras do prédio contíguo, por despacho de 6 de Setembro de 1990, foi enviado ao recorrente o ofício assinado pelo engenheiro director dos Serviços da Urbanização, cujo duplicado se encontra a fl. 96 do PI, datado de 3 de Dezembro de 1990, onde se refere que fica notificado «para, no prazo de 60 dias, apresentar projecto de legalização referente às obras constantes da memória descritiva» e a cominação de se proceder coercivamente ao despejo e demolição na falta de cumprimento.

Tal ofício foi enviado ao ora recorrente por carta registada, mostrando-se o aviso de recepção assinado a 8 de Janeiro de 1991 (fl. 100 do PI).

Não cumpriu.

A 24 de Maio de 1991, a fiscalização, através do técnico adjunto de construção civil, visitou o local, tendo lavrado informação nos autos (fl. 104 do PI) que as obras ilegais não foram demolidas e que o transgressor lhe dissera que, no prazo máximo de 30 dias, apresentaria o respectivo projecto.

Não o fez.

A 13 de Setembro de 1991, a fiscalização visitou, de novo, o local, tendo informado que as obras ilegais não foram demolidas nem apresentado qualquer pedido de legalização (fl. 109 do PI).

Perante esta atitude do recorrente foi então ordenada a sua notificação em 23 de Setembro de 1991 (fl. 109 v.º do PI) do despacho do vereador de 29 de Julho de 1988, para, em 45 dias, proceder voluntariamente ao despejo de pessoas e bens que ocupavam as obras ilegalmente feitas e, findo tal prazo, proceder à demolição das referidas obras nos 10 dias seguintes, sob pena de a Câmara Municipal proceder coercivamente ao despejo e à demolição (fl. 110 do PI).

O recorrente foi notificado pela Polícia Municipal, a 4 de Novembro de 1991 (fl. 109 v.º do PI).

Em 7 de Abril de 1992, a fiscalização informa que as obras não foram demolidas e que não foi apresentado nenhum pedido de legalização (fl. 116 do PI).

A fl. 118 do processo de demolição n.º 51/88 foi lavrada a seguinte informação, com data de 28 de Abril de 1992:

«[. . .] dado o facto de voluntariamente o transgressor não ter promovido quaisquer diligências no sentido de tentativa de legalização julga-se que deverá ser determinado o despejo e a demolição coercivos.»

Sobre tal informação o Sr. Vereador, por delegação do presidente da CMP, exarou, com data de 5 de Maio de 1992, este despacho, que se transcreve: «Concordo com a informação antecedente. Providencie-se.»

O recorrente foi então notificado pelo ofício n.º 1921, a 19 de Outubro de 1992 — data em que foi aposta assinatura no respectivo aviso de recepção (fl. 127 do PI) —, nos seguintes termos:

«Em referência ao processo e local acima indicado, informo V. Ex.ª que se vai proceder ao despejo dos bens e demolição em simultâneo, no dia 28 do mês em curso, pelas 9 horas e 30 minutos, ficando as despesas a expensas da firma.»

Por requerimento dirigido ao Sr. Presidente da CMP, com carimbo de entrada de 27 de Outubro de 1992 (fls. 128 e 129 do PI), o recorrente pediu, através do seu advogado Eduardo Lopes, o que condensou nas respectivas conclusões:

«*a*) Suspensão da execução coerciva do despejo e da demolição designada para o dia seguinte;

b) Concessão de um prazo, considerado suficiente, para a regularização das obras.»

Tal pretensão foi indeferida por despacho de 27 de Outubro de 1992, pelo Sr Vereador do pelouro do Urbanismo e Reabilitação Urbana, através de delegação de poderes (fls. 127 e 142 do PI).

O técnico-adjunto da construção civil, no dia designado para o despejo coercivo, lançou, a fl. 142 v.º do processo de demolição, a seguinte informação:

«Compareci no local com todos os representantes dos serviços intervenientes.

Por motivos jurídico-administrativos o início do despejo e da demolição foi-se prolongando durante toda a manhã.

Pelas 12 horas e 45 minutos dirigi-me aos serviços onde tomei conhecimento verbal do despacho da Ex.ma Presidência a suspender o acto.»

E isto porque, entretanto, a firma Iberoleader — Electrónica Recreativa, L.da, através da sua gerente, Maria do Céu Ferreira Monteiro Cardoso, dirigiu o seguinte requerimento ao presidente da CMP (fl.145 do PI):

«1. Tomou conhecimento, através de telefonema efectuado pelo gerente da firma José Carlos Magalhães & .ª, L.da (e cuja sede, desde há muito, não é nestas instalações), que está marcada para amanhã, dia 28 de Outubro, pelas 9 horas e 30 minutos, o despejo e demolição do prédio onde instalou a sua sede.

2. Na verdade, muito a surpreendeu esta informação, já que desconhece qualquer processo movido contra esta empresa.

3. Pelo que, não foi ouvida, no processo que determinou tal decisão da Câmara que V. Ex.ª superiormente dirige (até porque a constituição desta jovem empresa data de 3 de Julho do corrente ano, por escritura efectuada no 6.º Cartório Notarial do Porto).

Posto isto:

Requer a V. Ex.ª:

4. Se digne ordenar a imediata suspensão das diligências para amanhã (28 de Outubro, pelas 9 horas e 30 minutos), permitindo assim a intervenção da sua firma no processo que motiva a decisão de despejo e demolição.

5. Sob pena, de se o não fizer, causar à requerente prejuízos de irremediável reparação.»

Manuscrito pela referida gerente, encontra-se o seguinte «Em tempo» no aludido requerimento:

«Sem prescindir: recorreu o proprietário da fracção autónoma aos meios contenciosos (requerimento de suspensão de eficácia do acto administrativo) cuja cópia aqui se junta.»

Pelo jurista da CMP foi elaborada, no mesmo dia, 28 de Outubro de 1992, a informação constante a fl. 146 do PI), que se passa a transcrever:

«Do acordo com o artigo 80.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, depois de recebido o duplicado do requerimento da suspensão de executoriedade do acto administrativo pela autoridade ad-

ministrativa esta só pode iniciar ou prosseguir a execução do mesmo, antes do trânsito em julgado da decisão do pedido, quando, em resolução fundamentada, reconheça grave urgência para o interesse público na imediata execução.

Assim, se não for reconhecida grave urgência, cumpre à autoridade que receba o duplicado do requerimento impedir, com urgência, que os serviços competentes procedam à execução (n.º 2 do artigo 80.º).

Conclusão:

A suspensão provisória é automática, operando-se com o recebimento do duplicado da petição na autoridade recorrida.»

O Sr. Vereador competente exarou, no mesmo dia, e na informação que antecede, o seguinte despacho: «Homologo.»

8 — Em causa está apenas a existência ou não do terceiro requisito previsto na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA, ou seja, se do processo resultam fortes indícios de ilegalidade da interposição do recurso contencioso, como decidiu a sentença recorrida, dado que quanto aos demais requisitos das alíneas *a*) e *b*) do citado preceito está assente a sua verificação, em virtude de, na decisão do tribunal *a quo,* se ter concluído pela existência dos mesmos e a entidade recorrida não o questionar nas contra-alegações, como o pressupõe a alínea *c*) do artigo 110.º da LPTA — cf., neste sentido, os Acórdãos de 20 de Outubro e de [. . .] de Novembro, ambos de 1992, nos recursos n.os 30 661 e 30 668, respectivamente — até porque não foi admitido a fazê-lo por lhe ser indeferido o por si alegado justo impedimento.

Assim, o presente recurso não merecerá provimento se se concluir que os actos cuja suspensão foi requerida não são contenciosamente impugnáveis por não definitivos ou executórios, o que determinará a existência no processo de fortes indícios de ilegalidade da interposição do recurso contencioso, nos termos da citada alínea *c*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA.

Por outro lado, inserindo-se no âmbito dos poderes cognitivos do STA a matéria de facto, salvo no plenário, se se não tratar de conflito, e no pleno, excepto quando decida em 1.º grau de jurisdição — artigo 21.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais — os factos dados como assentes pelo TAC do Porto não se impõem a este Supremo Tribunal.

Em consequência do exposto, e do alegado pelos recorrentes, resultou a necessidade de apurar, com rigor, a veracidade dos factos, o que deu origem à exposição exaustiva dos mesmos.

Ora, na petição inicial, os requerentes pediram a suspensão de eficácia «da deliberação da CMP, que fundamenta a informação notificada [. . .] em 20 de Outubro de 1992 [. . .] e do despacho do Ex.mo Vereador do pelouro de Edificações Urbanas de 27 de Outubro de 1992».

O Sr. Juiz do TAC do Porto chegou à conclusão que os actos em causa eram de 5 de Maio e de 27 de Outubro, ambos de 1992, um e outro do Sr. Vereador do respectivo pelouro.

Pela análise da matéria de facto exposta infere-se que, para além da notificação de quatro despachos ao recorrente, de 24 de Novembro de 1986, de 13 de Novembro de 1987, de 3 de Dezembro de 1990 e de 23 de Setembro de 1991, para demolir as obras em determinados prazos, os dois últimos já com a cominação de se proceder coercivamente ao despejo e demolição das obras ilegais, caso não cumprisse, o que efectivamente não cumpriu, foi notificado a 19 de Outubro de 1992 do despacho do competente vereador de 5 de Maio

desse ano de que a CMP iria proceder ao despejo dos bens e à demolição, em simultâneo, no dia 28 do referido mês de Outubro de 1992, pelas 9 horas e 30 minutos.

Perante a iminência do despejo e da demolição o recorrente apressa-se a pedir que seja suspensa a respectiva execução designada para o dia seguinte e que lhe seja concedido um prazo suficiente para a regularização das obras, o que lhe foi indeferido por despacho do vereador de 27 de Outubro de 1992, não se tendo feito a demolição na hora e data marcada face ao disposto no artigo 80.º da LPTA, ou seja, em virtude de ser entregue à entidade requerida duplicado do requerimento a pedir ao tribunal a suspensão da eficácia.

Consequentemente, este último acto, de 27 de Outubro de 1992, de indeferimento do pedido de suspensão da execução coerciva do despejo e da demolição, porque deixa inalterada a situação jurídica anterior à sua prática, é de conteúdo negativo, pelo que é insusceptível de suspensão de eficácia, dado que esta deve produzir efeitos úteis.

Com efeito, ordenado o despejo e a demolição das obras ilegalmente construídas, a suspensão de eficácia de tal acto importaria numa ordem ou na prática de acto de sentido contrário, por parte do tribunal, com a consequente intromissão deste na esfera da actividade administrativa, o que lhe está vedado por lei (cf., neste sentido, a título de exemplo, os Acórdãos de 22 de Março de 1989, de 6 de Abril de 1989, de 25 de Setembro de 1990 e de 31 de Outubro de 1991, proferidos, respectivamente nos processos n.os 26 836, 26 929, 28 528 e 29 984).

Quanto ao acto de 5 de Maio de 1992, ele é, como se refere na sentença recorrida, e no douto parecer da ilustre representate do Ministério Público, de mera execução de actos anteriores, mormente, do de 29 de Julho de 1988, cuja notificação fora ordenada a 23 de Setembro de 1991 e de que o recorrente foi notificado, pela Polícia Municipal, a 4 de Novembro seguinte.

Ora, os actos de mera execução, porque nada definem na ordem jurídica, não são susceptíveis de recurso contencioso, salvo por vícios próprios, o que não é o caso.

Sustentam os recorrentes, nas suas alegações, que nunca foram notificados de quaisquer deliberações da Câmara recorrida que determinassem a execução do «despejo e demolição», limitando-se apenas, nas notificações, a dar ordens, sem qualquer sustentação de direito, e sem indicação do respectivo processo, pelo que tais actos são recorríveis a todo o tempo, visto serem nulos e não somente anuláveis.

Acrescentam que não foi cumprido o artigo 84.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, pelo que é possível vir no futuro a anular-se ou a declarar-se a nulidade dos actos impugnados, e que os actos em causa, quer pelos vícios apontados, quer por falta de fundamentação são recorríveis.

Repetem que «as decisões da Câmara nunca foram notificadas aos recorrentes».

É evidente que não foram nem poderiam ter sido notificados de deliberações ou decisões da CMP, já que esta, «a se» não as tomou.

Não é, porém, neste sentido que os recorrentes o afirmam, pois numa linguagem técnica pouco rigorosa atribuem à Câmara os actos do seu vereador. Daí afirmarem que «os actos praticados pela Câmara recorrida são recorríveis a todo o tempo».

Mas assim sendo, como é, faltam deliberadamente à verdade, quanto mais grave quanto é certo tratar-se de um acto pessoal.

Com efeito, da matéria de facto exposta não resta a menor dúvida de que o recorrente José Carlos da Silva Magalhães por si, como proprietário da fracção em causa, e como representante da firma com o seu nome, foi por diversas vezes notificado, inclusivamente por carta registada e pela polícia municipal, para proceder voluntariamente ao despejo e à demolição das obras em determinado prazo sob pena de se proceder, coercivamente, ao despejo e à demolição.

Daí que, se um acto, o de 27 de Outubro de 1992, não é susceptível de suspensão de eficácia por ser de conteúdo negativo, e se o outro, não é recorrível por ser de mera execução, o recurso não merece provimento, visto não se verificar o 3.º requisito previsto na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 76.º da LPTA para se decretar a suspensão de eficácia.

Assim sendo, é irrelevante, para o efeito da alínea *c*) do n.º 1 do citado artigo 76.º, que tais actos careçam de fundamentação ou que estejam inquinados de quaisquer outros vícios.

Pelo exposto, acordam em negar provimento ao recurso e em condenar os recorrentes na multa de 10 unidades de conta, por cada um, como litigantes de má fé, nos termos do n.º 2 do artigo 456.º do Código de Processo Civil, por terem conscientemente alterado a verdade dos factos quando sustentam que nunca foram notificados de quaisquer deliberações de CMP, isto é, do respectivo vereador do pelouro do Urbanismo e Reabilitação Urbana, que determinassem a execução do despejo e demolição, o que é manifestamente inexacto ante os factos ora dados como provados.

Custas pelos recorrentes, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, em 30 000$ e 15 000$, a pagar por cada um dos recorrentes.

Lisboa, 30 de Março de 1993. — *António Fernando Samagaio* (relator) — *Francisco Manuel Ferreira de Almeida — Vicente de Oliveira e Castro.* — Fui presente, *Carlos Alberto Fernandes Cadilha.*

Depósito legal n.º 25 495/89

Imprensa Nacional-Casa da Moeda, E. P.